

En industriell reservarmé i välfärdsstaten

Arbetslösa socialhjälpstagare 1913–2012

Lovisa Broström



UNIVERSITY OF GOTHENBURG
SCHOOL OF BUSINESS, ECONOMICS AND LAW

En industriell reservarmé i välfärdsstaten:
Arbetslösa socialhjälpstagare i Sverige
1913–2012

En industriell reservarmé i välfärdsstaten

Arbetslösa socialhjälpstagare i Sverige 1913–2012

Lovisa Broström

GOTHENBURG STUDIES IN ECONOMIC HISTORY replaces the former series under the title *Meddelanden från Ekonomisk-historiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.*

© Lovisa Broström 2015

Graphic design: Siri Reuterstrand

ISBN 978-91-86217-14-3

<http://hdl.handle.net/2077/38784>

Published by the Unit for Economic History, Department of Economy and Society,
School of Business, Economics and Law, University of Gothenburg

Printed by Ale Tryckteam, Bohus 2015

Distribution: Unit for Economic History, Department of Economy and Society,
School of Business, Economics and Law, University of Gothenburg
P.O. Box 625, SE 405 30 Göteborg, Sweden
www.econhist.gu.se

ABSTRACT

En industriell reservarmé i välfärdsstaten– Arbetslösa socialhjälpstagare 1913–2012
Gothenburg Studies in Economic History 15 (2015)
ISBN 978-91-86217-14-3
<http://hdl.handle.net/2077/38784>

Author Lovisa Broström:

Doctoral Dissertation in Economic History at the Department of Economy and Society, School of Business, Economic and Law, University of Gothenburg P.O. Box 625, SE-405 30 Gothenburg, Sweden. (Written in Swedish with a summary in English.)

Distribution: Department of Economy and Society (address as above)

This economic history dissertation explores a central contradiction within the Swedish welfare state, the contradiction of the welfare state's goal to decommodify its citizens from market fluctuations and the constant need for a flexible workforce within the capitalist system. On one hand, the Swedish welfare state during the 20th century has developed into one of the most decommodifying welfare state regimes in the world, a welfare state in which the ambition has been to minimize risk and market exposure for its citizens by means of insurance systems covering unemployment, health and pensions. On the other hand, the Swedish welfare state is built upon the premises of capitalism and the need for constant economic growth. According to Karl Marx in *Capital*, there is always a need for a poor and destitute industrial reserve army within the capitalist society: people who can start working immediately if the market demands it.

This dissertation shows that throughout the period studied there have been people who, because of unemployment, have had to turn to means-tested benefits since they were not eligible for relief work or first and foremost unemployment insurance. This is in no way a modern phenomenon, but rather one that has fluctuated with the market over time. The composition of the unemployed on means-tested benefits has also shifted, from older people in forest districts and women, to young males and immigrants. The state has increased its involvement over time and stepped in and increased its subsidies to unemployment funds, as well as developing alternative forms of unemployment schemes. By doing so the state has eased the burden of those who are unemployed but not entitled to unemployment insurance. Since 2001, the requirements facing claimants of unemployment allowance have become stricter with the introduction of workfare. Since 2007, extensive changes in unemployment insurance have left an increasing proportion of the unemployed with only the means-tested allowance to rely on. The Swedish state has managed to ease the burden of being unemployed, but it has in no way managed to overcome the remaining need of an industrial reserve army.

KEYWORDS: Sweden, welfare state, reserve army of labour, precariat, social insurance, unemployment, poor relief, social help, Marxism, marginal workers, decommodification, recommodification.

*Guldet fick makt att förtrycka,
rikmännens kast, en förnäm myriad,
stal millionernas lycka,
åt och drack och var glad,
vann sin förfinings
segrar, och nöden
växte med segrarnas rad.*

Gustaf Frödings dikt *Atlantis* (1894), femte versen

Förord

Att skriva den här avhandlingen har varit ett stort projekt för mig och det är många som jag står i djup tacksamhetsskuld till, utan vars hjälp, stöd, ifrågasättande och givande samtal detta aldrig skulle ha blivit klart. Jag måste börja från början. Jag vill tacka mina föräldrar för hur de har hjälpt mig. Jag vill tacka min mamma, Inger Hällgren, som från Ålidhems bibliotek lånade hem allt som jag möjligtvis skulle kunna tänkas vara intresserad av för att få mig att läsa över huvud taget. Hur hon sedan läst och hjälpt mig med alla texter jag skrivit och alltid trott på mig. Utan hennes hjälp skulle jag aldrig tagit mig igenom skolan, aldrig kommit in på universitetet och inte vara där jag är idag. Jag vill också tacka min pappa, Ulf Broström, för hans ihärdiga berättande om flodkulturer, jorddelning och historiematerialismens betydelse för att förstå världen. Utan honom skulle jag inte ha de intressena jag har idag och göra det jag gör.

Jag har doktorerat vid ekonomisk-historiska institutionen i Göteborg, och det har varit roligt, intressant och utmanande och där finns många som jag vill tacka. Jag vill tacka Jesper Hamark för stimulerande samtal nästintill varje dag över en kopp, om både stort och smått. Hur Jesper har, i allt han gör, visat hur man är en schysst kamrat. Jag vill tacka Ann Ighe som från de första grundkurserna i ekonomisk historia jag läste, visade vilket fantastiskt ämne detta är. Ann har med tiden blivit en vän att ha vilda och roliga diskussionerna med. Ett varmt tack till Stefan Öberg som med ett outsinligt tålamod och vänlighet hjälpt mig med de mest banala frågor så många gånger och varit en sådan fin kompis. Även Erik Bengtsson ska ha tack för att han presenterat mig för nya teorier och ny forskning och vidgat mina vyer. Jag vill också tacka många andra som givit av sin tid, tipsat, läst och bidragit: Oskar Broberg, Susanna Fellman, Martti Rantanen, Joacim Waara och Staffan Granér och många andra som hjälpt mig både på lägre och högre seminarier samt i andra sammanhang. Möjligheten att två gånger få åka på Nordic Welfare State Research Summer School i Helsingfors och i Sigtuna har varit utvecklande. Att även få möjligheten att studera statistik och matematik vid Essex University i Storbritannien och vid University of Michigan, Ann Arbor i USA har varit en stor förmån. Jag vill också tacka Deirdre N. McCloskey för hennes seminarier och kommentarer. Jag vill ge ett särskilt tack till Daniel Rauhut för en fantastiskt bra slutopponering som var till stor hjälp för att förbättra avhandlingen.

Jag vill tacka andra som gett mig bra synpunkter och förslag på förbättringar, som Love Christensen, Johannes Björk, Martín Cornell, Mani Shutzberg, Samuel Carlshamre och Linnéa Lindsköld. Jag vill även tacka alla de som tagit sig tid att läsa mina knaggliga texter och fått upp dem till en bättre nivå. Tack till Susana Sjödin som suttit uppe med mig sent in på kvällarna på Röset för att skapa någon form av reda i textmassorna. Ett varmt tack till Jonas Broström, Kristoffer Collin, Johanna Martell och Mikaela Blomqvist som läste texterna i slutskedet. Även tack till Irene Elmerot för hennes slutgiltiga omstrukturering och korrektur. Jag vill tacka min handledare Christer Lundh som uppmuntrade mig att söka till doktorandutbildningen och sedan har fått arbeta med de mest oklara av min tankar och osammanhängande utkast och hjälpt mig framåt. Halvvägs in i arbetet fick jag en till handledare: Klas Rönnbäck. Jag har Klas att tacka för mycket, för all tid och allt engagemang han lagt ner på mig. Hur han med briljans rundat min tjurskallighet och hur han fått mig att tänka vetenskapligt och gjort mig till en betydligt bättre forskare. Klas har betytt mycket för mig. Sist vill jag tacka min doktorandkollega Malin Nilsson, som jag både delat tid och rum med. Jag vill tacka henne för allt stöd och för all vänskap under den här tiden. Utan Malin hade doktorerandet varit så mycket tråkigare. Det har varit en stor förmån och ett sant nöje att kunna prata, skratta och diskutera tillsammans varje dag. Tack.

Göteborg januari 2015

Lovisa Broström

Innehåll

Förord	7
1. Inledning	15
1.1 Definitioner	17
1.2 Arbetslöshet som begrepp	21
1.3 Avgränsningar och antaganden	22
2. Tidigare forskning	25
2.1 Inledning	25
2.2 Tidigare forskning om arbetslöshet och socialhjälp	25
2.3 Tidigare forskning om den svenska välfärden i ett längre perspektiv	27
2.4 Tidigare forskning om typen av hjälptagare	29
3. Metod och material	33
3.1 Inledning	33
3.2 Material från Socialstyrelsen	33
3.3 Arbetskraftsundersökningarna	38
3.4 Statens offentliga utredningar	40
3.5 Övrigt material från Socialstyrelsen	43
3.6 Folk- och bostadsräkningarna	45
3.7 Material om andelen arbetslösa som har erhållit socialtjänst	46
3.8 Metoder	46
3.8.1 <i>Metoden för kvantitativ analys</i>	47
3.8.2 <i>Metoden för kvalitativ analys</i>	49
4. Teori	51
4.1 Introduktion	51
4.2 Basen: Arbete	52
4.2.1 <i>Livscykelperspektivet</i>	53
4.2.2 <i>Insider-outsider-teorin</i>	55
4.2.3 <i>Den industriella reservarmén</i>	56
4.2.4 <i>Vilka utgjorde den industriella reservarmén?</i>	60
4.2.5 <i>Diskriminering</i>	63
4.3 Diskussion om arbete	64
4.4 De utestängande teorierna	67
4.4.1 <i>Marginalisering, social exkludering, två tredjedelsamhälle och utanförskap</i>	67
4.4.2 <i>Prekariat och disaffiliation</i>	70

4.5	Diskussion om de utestängande teorierna	72
4.6	Överbyggnaden: Välfärden	75
4.6.1	<i>Välfärdsstatsregimer</i>	75
4.6.2	<i>Den duala välfärden</i>	77
4.6.3	<i>Diskriminering och avsaknad av socialförsäkringar</i>	80
4.7	Diskussion	80
5.	De arbetslösa inom fattigvården	85
5.1	Introduktion och tidigare forskning	85
5.2	Fattigvårdslagen från år 1918	86
5.3	Fattigvård och hemunderstöd efter år 1918	90
5.4	Den geografiska spridningen av fattigvårdsunderstödet	98
5.4.1	<i>Skogskommuner</i>	100
5.4.2	<i>Industrikommuner</i>	104
5.4.3	<i>Jordbrukskommuner</i>	108
5.5	Åldersstrukturen och fattigvården	110
5.6	Arbetslösheten bland kvinnor	115
5.7	Sambandsanalys	119
5.8	Slutsatser	125
6.	Den dolda arbetslösheten – en ny politisk fråga	129
6.1	Introduktion och tidigare forskning	129
6.2	En förbättrad ekonomisk konjunktur	131
6.3	Fattigvården runt andra världskriget	131
6.4	Diskussionen om arbetslösheten	134
6.5	Åtgärder för att minska antalet arbetslösa inom fattigvården	140
6.5.1	<i>Arbetslöshetskassan</i>	142
6.5.2	<i>Arbetsförmedlingarna</i>	145
6.6	Pensioner som en avkommodifierande faktor	151
6.7	Slutsatser	153
7.	De nya mottagarna	157
7.1	Introduktion och tidigare forskning	157
7.2	Den förlegade marxismen	159
7.3	Socialtjänstlagen från år 1956	161
7.4	Vilka var de nya mottagarna?	163
7.4.1	<i>Maskuliniseringen av socialhjälpstagandet</i>	169
7.4.2	<i>Korrelationsmatris</i>	172
7.4.3	<i>Unga bidragstagare och socialhjälp</i>	175
7.4.4	<i>Migration och socialhjälp</i>	177
7.5	Slutsatser	182
8.	Överbryggningen och paradoxen	187
8.1	Introduktion och tidigare forskning	187

8.2	Åtgärder mot den dolda arbetslösheten	188
8.2.1	1980 års socialtjänstlag	191
8.2.2	Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) och ungdomslagen	193
8.2.3	Socialförsäkringstillägget (Soft)	194
8.3	Paradoxen under 1980-talet	195
8.3.1	Ökningen av det dolda arbetskraftsutbudet	196
8.3.2	Den nya situationen	199
8.4	Slutsatser	202
9.	Återkommodifieringen	205
9.1	Introduktion och tidigare forskning	205
9.2	Arbetslösa socialhjälpstagare åren 1987–2012	209
9.3	Tillfälliga anställningar, arbetslöshet och socialhjälp	212
9.4	2001 års socialtjänstlag	222
9.5	Förändringar av arbetslöshetskassan	224
9.6	Andra välfärdsförändringar	226
9.7	Slutsatser	229
10.	Slutsatser och diskussion	235
10.1	Arbetslöshet, den främsta faktorn bakom socialhjälpens variation	236
10.2	Männens understödstaganden blir större än kvinnornas	240
10.3	Statens skiftande behandling av arbetslösa socialhjälpstagare	243
10.4	Arbetslösa socialhjälpstagare, en industriell reservarmé bland flera	246
11.	English summary: An Industrial Reserve Army of Labor in the Welfare state – Unemployed on Means-tested Benefits in Sweden 1913 to 2012	255
11.1	Introduction	255
11.2	The economic crisis of the 1930s	257
11.3	Embedding of the unemployed	260
11.4	New group of allowance takers	261
11.5	From the 90s crisis and beyond	262
11.6	Conclusions	264
12.	Appendix	267
13.	Källor och litteratur	281
13.1	Källor	281
13.1.1	Statistik	281
13.1.2	Kvalitativa källor	281
13.1.3	Lagar och propositioner	282
13.1.4	Statens offentliga utredningar och departementsserier	282
13.2	Litteratur	284

Figur- och tabellförteckning

Figur 1. Från Seebohm Rowntrees bok <i>Poverty: A Study of Town Life, "Poverty cycles"</i>	54
Figur 2. Antalet understödstagare uppdelade på fattigvårdens beskaffenhet åren 1913–1956	92
Figur 3. Anledning till fattigvård i procent av den totala andelen understödstagare, åren 1923–1937	96
Figur 4. Procent fattigvårdsunderstödda av befolkningen i olika landsbygdskommuner åren 1913 till 1952	99
Figur 5. Procent av befolkningen som har erhållit fattigvård i Sveriges fem största städer med riksgenomsnittet som jämförelse, åren 1919 till 1956	106
Figur 6. Åldersfördelningen i procent bland fattigvårdsunderstödda i de olika kommuntyperna år 1927	111
Figur 7. Procent av de äldre som yrkesarbetat, uppdelat på kvinnor och män, åren 1910–1985	114
Figur 8. Antalet kvinnor som uppskattats ha erhållit fattigvård på grund av arbetslöshet åren 1923–1937	117
Figur 9. Fattigvårdens kostnader åren 1923–1956	132
Figur 10. Ansluta i arbetslöshetskassorna i tusental, uppdelat på kvinnor och män, åren 1935–1956	143
Figur 11. Andelen som anställdes av privata arbetsförmedlingar, uppdelat på män och kvinnor, åren 1923–1956	147
Figur 12. Procent personer över 67 år som erhöll fattigvård mellan åren 1923–1956	152
Figur 13. Andelen som fick socialhjälp på grund av arbetslöshet åren 1956–1981	168
Figur 14. Procent vuxna kvinnor och män som fått socialhjälp, i förhållande till den vuxna befolkningen åren 1923–2012	170
Figur 15. Den procentuella andelen arbetslöshet respektive socialhjälp mellan åren 1963–2000, för kvinnor och män i åldern 16–59 år	173
Figur 16. Ålder på de individer som fick socialhjälp, i procent av motsvarande åldersgrupp, åren 1923–2012	176
Figur 17. Antalet personer som erhållit socialhjälp uppdelat på medborgarskap, åren 1956–1981	179

Figur 18. Arbetslösa och socialhjälpstagare åren 1913–2012	196
Figur 19. Den dolda respektive officiella arbetslösheten och de undersysselsatta, åren 1975–1986	198
Figur 20. Procent av samtliga socialhjälpstagare som har erhållit det på grund av arbetslöshet, åren 1987–2012	210
Figur 21. Personer som erhållit socialhjälp på grund av arbetslöshet, åren 1998–2012	211
Figur 22. Den procentuella andelen av de sysselsatta som hade tidsbegränsade arbeten åren 1987–2012	214
Figur 23. Den procentuella andelen med tidsbegränsade anställningar respektive socialhjälp åren 1987–2001 för kvinnor och män i åldern 18 till 59 år	217
Figur 24. Den procentuella andelen arbetslösa respektive med socialhjälp åren 1987 och 2001 för kvinnor och män i åldern 18 till 59 år	219
Figur 25. Huvudsaklig omständighet under vilken man erhållit socialhjälp åren 2009 till 2012	227
Figur 26. Arbetslösa och socialhjälpstagare åren 1913–2009	236
Figur 27. Andelen arbetslösa i procent bland dem som erhöll socialhjälp åren 1913–2012	238
Tabell 1. Fattigstödets genomslag i befolkningen före och efter välfärdsstatens framväxt, enligt Salonen	29
Tabell 2. Andel av befolkningen som erhållit behovsprövat hemunderstöd åren 1924–1933 i städerna	105
Tabell 3. Resultat från regressioner som analyserar sambandet mellan befolkningsstruktur/ekonomisk struktur och andelen understödstagare i befolkningen i Sveriges län 1920, 1930, 1940 och 1950	122
Tabell 4. Anledningar till varför man fick socialhjälp i procent uppdelat på hushållstyper åren 1959 och 1968	166
Tabell 5. Korrelationen mellan socialhjälp och arbetslöshet för män och kvinnor i åldrarna 16–59 år, åren 1963 och 2000	174
Tabell 6. Resultat från regressioner som analyserar sambandet mellan tidsbegränsade arbeten, arbetslöshet och socialhjälpstagande mellan åren 1987 och 2001	221

1. Inledning

Den svenska ekonomin har under 1900-talet beskrivits som en blandekonomi: ett ekonomiskt system där det huvudsakligen råder marknadsekonomi, men där staten har försökt påverka den ekonomiska utvecklingen, öka den ekonomiska och sociala tryggheten samt utjämna den ekonomiska konjunkturen. I en blandekonomi finns flera svårlösta problem, av vilka en framträdande motsättning är hur man ska handskas med arbetslösheten. En av de grundläggande principerna i den skandinaviska välfärdsmodellen har varit att minska människors utsatthet gentemot den ekonomiska marknadens svängningar. Denna princip har bland annat genomförts genom en utbyggnad av socialförsäkringssystemet – man har därmed strävat efter att lindra nöd, desperation och fattigdom i befolkningen. I och med utvecklingen av välfärdsstaten har man från statens sida försökt skapa en ekonomisk grundtrygghet. Detta har varit ett av välfärdsstatens överordnade mål. Företagen på den kapitalistiska marknaden behöver, å andra sidan, en flexibel arbetskraft som kan träda in under produktionstoppar och avskedas när efterfrågan sjunker. En lätttrölig och kommodifierad¹ arbetsstyrka fyller en central roll inom kapitalismen och en oförsäkrad, industriell reservarmé har i flera århundraden varit en grundförutsättning för kapitalismens expansion. Karl Marx skriver i *Kapitalet: Kritik av den politiska ekonomin* att den industriella reservarmén är hävstången för den kapitalistiska ackumulationen och en existensbetingelse för det kapitalistiska produktionssättet². Denna industriella reservarmé har varierat i storlek och sammansättning, men en ständig tillgång till en fattig och angelägen arbetskraft har varit en av de huvudsakliga premisserna för att kapitalismen ska utvecklas och fungera friktionsfritt.

Det finns därmed en tydlig och svårlöst konflikt mellan arbetsköparen å ena sidan, som har ett ständigt behov av en flexibel och billig arbetskraft, och målen inom välfärdsstaten å andra sidan: att skydda befolkningen från ekonomisk utsatthet. I denna avhandling analyseras denna motsättning. Har välfärdsstatens utbyggnad lyckats eliminera den industriella reservarmén eller finns den

1 Med begreppet kommodifierad menas att någonting görs till en vara. I det här fallet sker en kommodifiering av människors arbetskraft när den går att sälja och köpa på en marknad.

2 Karl Marx (1974) s. 558.

kvar, trots välfärdsstatens utveckling? Och i så fall: vilka består den av? Inom teorin för *den duala välfärden* menar man att människor som inte arbetar alls, eller bara har arbetat under kortare tidsperioder och därmed inte kvalificerar sig för socialförsäkringarna, utgör en reservarmé av arbetskraft, då de inte tillhör kärnarbetskraften utan befinner sig på arbetsmarknadens marginal³.

Socialhjälpstagandet i Sverige under första delen av 1900-talet har tidigare främst analyserats utifrån teorier om livscykelfattigdom: att människor under vissa perioder i livet är fattiga på grund av ålder eller försörjningsbörd, och då sjunker under fattigdomsstreet. Teorin om livscykelfattigdom tappade i förklaringskraft i och med välfärdsstatens utveckling och det ekonomiska skyddandet av äldre och barnfamiljer. När socialhjälpstagandet började öka igen under 1980- och 1990-talen analyserade forskare istället fenomenet utifrån teoretiska begrepp som *marginalisering*, *social exkludering*, *outsiders*, *prekariat*, *utanförskap* och andra socioekonomiska aspekter av att ha en osäker ekonomisk position i samhället. Den ökande ekonomiska osäkerheten har också ofta beskrivits som ett nutida fenomen, där välfärden sedan 1980-talet, och i synnerhet 1990-talet, har krackelerat i en dualism, en tudelad välfärd där några är inkluderade och andra är exkluderade från de fasta arbetena och den universella välfärdsmodellen. I denna avhandling drivs tesen att denna uppdelning inte är något nytt fenomen.

Att analysera just Sverige utifrån teorin om den industriella reservarmén är särskilt intressant. Sverige har under 1900-talet utvecklat en av de mest avkommodifierande välfärdsstaterna i mänsklighetens historia och varit något av ett flaggskepp för den universella välfärdsstaten. I Sverige har man, mer än i något annat land i modern tid, minskat människors beroende av den ekonomiska marknaden, samtidigt som hela ekonomin bygger på kapitalistiska grundpremissor. Det är därför intressant att analysera hur behovet av en industriell reservarmé och välfärdsstatens avkommodifiering av befolkningen har samexisterat under denna välfärdsstats framväxt. I denna avhandling ifrågasätts dock huruvida teorin om livscykelfattigdom respektive de mer moderna teoretiska begreppen egentligen är de bästa tillgängliga analysverktygen för att studera socialhjälpstagandet i Sverige. I denna avhandling provas istället om teorin om den duala välfärden i kombination med den marxistiska teorin om den

3 Marklund och Svallfors (1987) s. 17.

industriella reservarmén kan ha en större förklaringskraft. Inom teorin för den duala välfärden pekar man även på att det inte bara är arbetsmarknaden som skapar en uppdelning, utan att en stratifiering av de arbetslösa även skapas inom välfärden.

Syftet med denna avhandling är därför att analysera motsättningen mellan det ständiga behov som företag på den kapitalistiska marknaden har av en industriell reservarmé, och välfärdsstatens mål om att skydda befolkningen från ekonomisk utsatthet. I denna avhandling undersöks om arbetslösa socialhjälpstagare – sådana som av olika skäl inte har fått ta del av socialförsäkringarna utan vid arbetslöshet måste vända sig till fattigvården och socialtjänsten för ekonomiskt stöd – kan anses utgöra den industriella reservarmén, eller om även andra grupper ska anses ingå i den. För att analysera detta närmare ställs här fyra frågor som ska besvaras i denna avhandling:

- Hur har de arbetslösa socialhjälpstagargruppernas storlek och sammansättning varierat?
- Vad finns det för samband mellan tidsbegränsade anställningar, arbetslöshet och andelen som har erhållit socialhjälp?
- Vad har man från statens sida gjort för att förändra de arbetslösa socialhjälpstagarnas ekonomiska situation?
- Kan man betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé?

1.1 Definitioner

Fattigvård, socialhjälp, socialbidrag och försörjningsstöd är de ekonomiska understöd som har fungerat som ett sista skyddsnet. Understöden har varit avsedda för situationer där vare sig marknad, familj eller offentliga stödsystem har kunnat ge den enskilda människan sådana inkomster att försörjningen skulle ha kunnat tryggas. Understöden har bytt namn vid varje sociallagsändring, från 1918 års fattigvård till 1956 års socialhjälp vidare till 1980 års socialbidrag och slutligen till försörjningsstöd, ett samlingsnamn för socialbidrag och introduktionersättning som introducerades i den nya socialtjänstlagen år 2001. Det blir något klumpigt att använda alla fyra begreppen i denna avhandling då hela perioden åsyftas, och det behövs därför ett samlingsnamn. Björn Gustafsson använder sig av det övergripande begreppet *socialhjälp* i studien *Socialhjälpens*

bestämningsfaktorer, en undersökning som sträcker sig från år 1912 till 1980⁴. Då hans undersökning tidsmässigt ligger mellan användningen av fattigvård och socialbidrag, och eftersom begreppet är förhållandevis tydligt, kommer detta begrepp även att användas i denna avhandling. De olika begreppen *fattigvård*, *socialbidrag* och *försörjningsstöd* kommer dock att användas som synonymer till begreppet socialhjälp, men också att användas när en särskild period åsyftas. I avhandlingen används också begreppet *försörjningshinder* med definitionen *anledning till att ha erhållit socialhjälp*.

Understöden må ha bytt namn och innehåll, men har i stort sett haft samma funktion, det vill säga som den sista ekonomiska utposten när alla andra möjligheter är uttömda. De olika bidragsformerna har alltid varit behovsprövade, de utbetalade beloppen har varit låga i jämförelse med snittinkomsten i samhället och behovsprövad hjälp har varit förknippad med ett stigma för de sökande. Det har också alltid funnits en rädsla i det övriga samhället för bidragen ska överutnyttjas, och en tanke om att de som har fått understödet inte har ansträngt sig tillräckligt. Under början av 1900-talet benämndes detta *understödstagaranda*, i 2000-talets Sverige *bidragsberoende*. Flera forskare har också pekat på de tydliga linjerna från gårdagens fattigvård till dagens försörjningsstöd⁵. Bland annat skriver Björn Halleröd i *Varför får folk socialbidrag? Analys av socialbidragstagandets bestämningsfaktorer* att trots uppenbara förändringar har dagens socialbidrag samma grundläggande funktion som gamla tiders fattigvård, nämligen att garantera försörjning åt dem som inte kan försörja sig via marknaden, inte fångas upp av välfärdsstatens övriga transfereringssystem och inte heller kan sörjas för inom familjen. I sin avhandling *Den svenska fattigdomen: En studie av fattigdom och socialbidragstagande* skriver även Halleröd att [...] *dagens socialtjänst är arvtagare i rakt nedstigande led till äldre tiders fattighjälp*⁶. Tapio Salonen skriver i sin avhandling *Margin of Welfare: A Study of Modern Functions of Social Assistance* att kombinationen av antalet personer som erhåller socialbidrag och nivån på arbetslösheten kan ses som en central indikator på hur framgångsrikt det moderna välfärdssamhället är på att skapa säkra levnadsvillkor för sin befolkning, samt hur de behovsprövade bidragen står

4 Gustafsson (1983).

5 Jönsson och Starrin (1999) s. 12, Gustafsson (1983), Rauhut (2002).

6 Halleröd (2003) s. 293, Halleröd (1991) s. 13.

i skarp kontrast till de generella bidragen och den universella välfärdsstaten⁷. Det har funnits stora skillnader mellan de fyra typerna av understöd över tid, hur man har betraktat fattigdom och vilka som har ansetts vara berättigade till understöd. Den som erhöll fattigvård år 1913 är inte alltid samma person som skulle ha varit berättigad till försörjningsstöd år 2012. Ersättningsnivåerna och kvalifikationskraven har varit allt annat än stabila över tid, och även geografiskt har det funnits olikheter. Samtidigt är det mer som förenar dessa understöd över tid än vad som skiljer dem åt.

I denna avhandling är det arbetslösa socialhjälpstagare som står i centrum. Arbetslösheten bland socialhjälpstagare ger dock inte av någon homogen bild – de omständigheter som på olika sätt har varit av betydelse för arbetslöshetens uppkomst och utsträckning kan vara av mycket olika slag, liksom graden av känslighet för marknadens fluktuationer. Den kan beröra dem som aldrig kommit in på arbetsmarknaden, dem som inte har varit medlemmar i någon arbetslöshetskassa, dem som har utförsäkrats från en arbetslöshetskassa eller dem som har pendlat mellan arbete och annan inkomst. Det gemensamma är dock att de som har fått socialhjälp på grund av arbetslöshet befinner sig i en utsatt position på arbetsmarknaden. Ett vanligt förekommande skäl till att söka socialhjälp har dock varit att de arbetslösa bidragstagarna har saknat arbetslöshetsersättning⁸.

Skillnaderna mellan socialhjälp och socialförsäkringar är många, och flera av dem har bestått över tid. Socialförsäkringar präglas inte av behovsprövning, vilket innebär att det är enklare och tydligare för en mottagare av socialförsäkringar att förutsäga hur stort understödet blir, vilket även borgar för en säkrare ekonomisk situation. Utbetalningarna från socialförsäkringarna har också genomgående, under 1900-talet, varit högre än utbetalningarna från socialtjänsten. Till socialförsäkringar som arbetslöshetsersättning och pension har man på olika sätt gjort egna inbetalningar, vilket ofta har resulterat i att mottagaren har känt sig förtjänt av dem. Det har också ansetts mer stigmatiserande att erhålla socialhjälp än ta del av socialförsäkringar. Socialhjälpstagare har drabbats av en större misstro från samhället än de som har fått ekonomiskt understöd genom socialförsäkringarna. Detta innebär i sin tur att de som är

7 Salonen (1993) s. 15.

8 *SOU 1996:151*, s. 110.

hänvisade till socialtjänsten utsätts för betydligt hårdare kontroller och upplever större oro, då det har varit svårare att förutspå hur mycket man ska få och huruvida man är berättigad till understöd nästkommande månad. Det finns också inslag av nyckfullhet i utbetalandet av socialhjälp, vilket inte finns inom socialförsäkringarna⁹. I konstruktionen av socialförsäkringar och i synnerhet inom arbetslöshetsförsäkringen finns också idén om att de ska upprätthålla arbetsincitamentet: en socialförsäkring ska inte vara den lättaste vägen. Ersättningen från en socialförsäkring är lägre än slutlönen och det krävs en arbetsinsats för att kvalificera sig. Man försöker här från statens sida upprätthålla fenomenet att människor ska stå till arbetsmarknadens förfogande, men samtidigt ska välfärdsstaten skydda samma människor från ekonomins svängningar. Det är en delikat uppgift att balansera, en uppgift som ofta misslyckas när människor hamnar utanför socialförsäkringarnas skydd.

Behovet av socialhjälp hos arbetslösa förändras i stor utsträckning beroende på hur andra sociala transfereringar har fungerat, i synnerhet hur arbetslöshetsförsäkringen har varit utformad och hur olika arbetsmarknadsåtgärder har konstruerats. Hur stor andel som är arbetslösa av dem som söker hjälp hos fattigvården och socialtjänsten beror också på hur pass heltäckande sjukförsäkringen och pensionsförsäkringen har varit. Om människor måste vända sig till socialtjänsten vid till exempel sjukdom, ökar andelen sjuka bland dem som erhåller socialhjälp och andelen arbetslösa minskar i motsvarande grad. Att studera alla socialförsäkringars påverkan på socialhjälp ligger dock utanför ambitionen för denna avhandling. Större förändringar av socialförsäkringarna, i första hand sjukvårds- och pensionsförsäkringar, kommer dock att avhandlas, då dessa har påverkat hur andelen sjuka och äldre som fått socialhjälp – och i förlängningen andelen arbetslösa hos fattigvården och socialtjänsten – har förändrats. Att avgöra vad som är det främsta försörjningshindret är också en vanskelig sysselsättning, då det ofta finns flera samexisterande faktorer, varav vanligtvis en har nedtecknats i det material som används i denna avhandling. Omläggningen av statistiken under 1900-talet (se avsnitt 3.2) bidrar ytterligare till att komplicera vilket som varit det främsta skälet till att man fått understöd. Trots detta säger den nertecknade huvudanledningen något om vad som har varit framträdande skäl till understöd vid en viss tidpunkt, för en viss person eller visst hushåll, hur de har förändrats och varför. Tillsammans med andra

9 Jönsson och Starrin (1999).

källor kan den nertecknade anledningen ge en bild av hur understödstagarnas sammansättning har förändrats över tid.

1.2 Arbetslöshet som begrepp

I denna avhandling används det centrala begreppet *arbetslöshet* återkommande gånger. Det går att mäta och avgöra vem som är arbetslös på olika sätt. Då denna avhandling sträcker sig över en hundraårsperiod, har definitionen av arbetslöshet ändrats under tiden, och kräver därmed en diskussion om huruvida definitionen av arbetslöshet kan hållas konstant över tid.

Den officiella arbetslöshetsstatistiken mellan åren 1913 och 1948 är fackföreningarnas statistik. Då denna statistik bara täcker fackföreningsmedlemmarnas arbetslöshet är den behäftad med mätproblem, då en majoritet av befolkningen inte medräknades, eftersom de då inte var medlemmar i fackföreningarnas arbetslöshetskassor. För att kunna använda arbetslöshet som en variabel i sambandsanalysen i kapitel 5, används antalet sökande per plats för de olika länen. Detta är inte ett perfekt mått på arbetslösheten, men ger en klar indikation om hur söktrycket varierade mellan olika platser och är det bästa tillgängliga måttet. Arbetslöshetsmått under den första delen av 1900-talet är alla behäftade med problem, bland annat påpekas i flera av samtidens undersökningar att kvinnors arbetslöshet inte är inkluderad. Samtidigt är det den tillgängliga statistik som finns att utgå ifrån. Från och med 1959 används arbetskraftsundersökningarnas definition av arbetslöshet i sambandsanalyser och korrelationsmatriser:

Arbetslösa omfattar personer som var utan arbete under referensveckan men som sökt arbete under de senaste fyra veckorna (referensveckan och tre veckor bakåt) och kunde arbeta referensveckan eller börja inom 14 dagar från referensveckans slut. Arbetslösa omfattar även personer som har fått ett arbete som börjar inom tre månader, förutsatt att de skulle ha kunnat arbeta referensveckan eller börja inom 14 dagar från referensveckans slut.¹⁰

År 2005 ändrades definitionen av arbetslöshetsstatistik efter EU:s förordning, vilket i synnerhet kom att påverka statistiken för studerandes arbetslöshet. Mer om detta i kapitel 3.

¹⁰ ”SCB: Begrepp och definitioner AKU” (2014).

De som har definierats som arbetslösa i fattigvårdens statistik i avhandlingens kapitel 5 *De arbetslösa inom fattigvården* är de som har fått arbetslöshet nedtecknad som anledning till att få understöd. Flera gånger har fattigvården och socialtjänsten använt begreppet arbetslöshet utan att närmare specificera vad de menar med det. I denna avhandling hämtas också statistik från olika studier där man har mätt arbetslöshet på olika sätt eller där man har frågat dem som har sökt socialhjälp om skälet till att de söker understöd stämde med den anledning som har nedtecknats. Detta har dock gjorts utan att man har en gemensam definition av vad arbetslöshet är. Från 1990-talet och framåt används kontinuerlig statistik från Socialstyrelsen, där man har definierat arbetslöshet så som även görs i sambandsanalysen i kapitel 9. Den statistik som är tagen från Socialstyrelsens dataregister mellan åren 1998 och 2012 definierar arbetslös på följande sätt:

Till denna kategori räknas de som inte erhållit någon arbetslöshetsersättning men som samtidigt någon gång under gällande statistikår återfanns i Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) register i någon av följande sökandekategorier: personer som kan ta arbete direkt, personer som får eller har behov av mer omfattande service från Arbetsförmedlingen, till exempel yrkes- eller utbildningsvägledning, personer som väntar på beslutad arbetsmarknadspolitisk åtgärd.¹¹

I Rapporterna *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd* mellan 2009 och 2012 använder man ett något annat sätt att räkna ut arbetslöshet. Där rapporteras de vanligaste försörjningshinder som socialsekreterare under året har registrerat på sökande och medsökande. Definitionen av arbetslöshet har därmed förändrats över tid och är inte enhetlig. Samtidigt är den kategorisering av arbetslöshet som finns i de använda studierna och rapporterna den bästa tillgängliga statistiken. Eftersom arbetslöshetsmättet inte är entydigt över tid, kan det vara svårt att jämföra denna typ av arbetslöshet, samtidigt som man bara kan utgå från den statistik som finns i skrivande stund.

1.3 Avgränsningar och antaganden

Det finns grupper som skulle kunna räknas till, och analyseras utifrån, teorin om den industriella reservarmén i Sverige under 1900-talet, men som av olika anledningar inte kommer att inkluderas i denna studie. Diskussionen från 1940-

¹¹ "Socialstyrelsens variabelförteckning" (2014).

talet om hur man skulle utvidga den svenska arbetsstyrkan med antingen kvinnlig arbetskraft eller arbetskraftsinvandring kommer inte att beröras i denna avhandling, eftersom den har återkommit i flera andra studier i olika former, bland annat i Gunhild Kyles avhandling *Gästarbeterska i manssamhället*, Jesper Johanssons avhandling *Så gör vi inte här i Sverige, vi brukar göra så här – retorik och praktik i LO:s invandrarpolitik 1945–1981* och i Zeki Yalcins avhandling *Facklig gränspolitik: Landsorganisationens invandrings- och invandrarpolitik 1946–2009*¹². Istället är det enbart fokus på arbetskraftsinvandringen i denna avhandling. Inte heller utvecklingen av en gemensam europeisk arbetsmarknad under 2000-talet kommer att inkluderas i denna studie. En annan aspekt som skulle kunna diskuteras utifrån det som har skett under 2000-talet är att från år 2008 har lagarna kring arbetskraftsinvandring ändrats. Tidigare gjorde arbetsmarknadsmyndigheterna en så kallad arbetsmarknadsprövning, tillsammans med fackföreningar och arbetsköpare, när ett företag ville anlita arbetskraft. Från och med inträdet i EU togs denna prövning bort för EU-medborgare och från och med år 2008 togs denna prövning bort för alla. I och med denna prövning utredde arbetsförmedlingen om det verkligen fanns behov av att rekrytera arbetskraft utifrån, eller om den kunde hittas på närmare håll. I och med 2008 års reform blev det arbetsköparna själva som fick göra denna bedömning¹³. Detta är en utveckling som skulle vara intressant att undersöka utifrån teorin om den industriella reservarmén, men den ligger utanför ambitionen för denna avhandling. Inte heller utvecklingen av papperslösa migranter som arbetar i ”den svarta ekonomin” i Sverige kommer att inkluderas i denna studie, även om dessa utgör ett ännu lägre segment på arbetsmarknaden, det vill säga att de befinner sig utanför den gängse arbetsmarknaden och utan rätt till någon form av välfärd. Den papperslösa arbetskraften kan i allra högsta grad analyseras utifrån teorin om en industriell reservarmé, men denna grupp faller utanför ambitionen för denna avhandling, mycket på grund av att det saknas material och statistik för att göra en sådan undersökning.

Så länge arbetslöshetskassan är frivillig skulle man kunna invända att den som inte tecknar medlemskap i en arbetslöshetskassa gör ett personligt val att befinna sig i en osäker position. I denna avhandling görs dock antagandet att om kostnaderna för att vara medlem i en arbetslöshetskassa är rimliga

12 Hirdman (1998), Kyle (1979), Johansson (2008), Yalcin (2010).

13 Proposition 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring* (2007).

och ersättningen anses vara proportionerlig, väljer alla arbetare som lyckas kvalificera sig för de uppsatta kraven att teckna ett medlemskap. Den svenska historien visar också att när förmånerna i arbetslöshetskassan har varit goda, har en överväldigande majoritet av den svenska arbetskraften också valt att vara medlemmar i arbetslöshetskassorna. För denna avhandling innebär detta antagande att ingen medvetet väljer att stå utanför arbetslöshetskassan, eller medvetet gör sig själv till socialhjälpstagare om man kan undvika det. Den här studien utgår från att den enskilda individen är ekonomiskt rationell och försäkras sig mot risken att bli arbetslös, om man har möjlighet att kvalificera sig för att teckna en arbetslöshetsförsäkring.

Det tål också att invändas att tiden man har erhållit understöd kan skilja sig åt kraftigt, vilket sätter olika understödstagare i olika nivå av ekonomisk utsatthet. Perioden man erhållit understöd kan sträcka sig från ett enstaka tillfälle till att man erhåller en året-runt-försörjning från fattigvården eller socialtjänsten. Det räcker med att man fått understöd vid ett tillfälle för att man ska inkluderas i fattigvårds- och socialhjälpstatistiken. Det går inte rakt av att säga att alla som erhåller socialhjälp är fattiga, men mycket tyder på att en tydlig majoritet av dem som får understöd helt saknar andra utkomstmöjligheter. Sedan är det i det långa loppet en klar skillnad för den enskilde att behöva hjälp emellanåt och vara helt och fullt beroende av socialhjälp och fattigvården.

Tidsavgränsningen för denna studie är både baserad på det material som finns tillgängligt och på välfärdens framväxt. År 1912 instiftades Socialstyrelsen och efter år 1913 finns kontinuerlig statistik över fattigvården i Sverige. År 1913 instiftades också världens första universella pensionsförsäkring i Sverige, och denna socialförsäkring måste sägas vara den första stenen till grunden för det fortsatta folkhemmet och välfärdens framväxt. År 1913 blir därför en passande startpunkt för denna studie. Den sista tillgängliga rapporten från Socialstyrelsen, när denna avhandling skrivs, är 2012 års Rapport *Ekonomiskt bistånd*, publicerad år 2013, vilket därmed får utgöra slutåret för denna studie. Denna avgränsning innebär att den undersökta perioden i princip är en hundraårig berättelse över fattigdomen i Sverige vid sidan av utvecklingen av den universella välfärdsstaten.

2. Tidigare forskning

2.1 Inledning

Det finns omfattande forskning och litteratur om välfärden i Sverige under 1900-talet som belyser förhållanden och utveckling ur olika perspektiv. Då denna avhandling analyserar dem som har erhållit socialhjälp på grund av arbetslöshet, är det främst tidigare forskning inom detta område som är av intresse. Inom tidigare forskning finns konsensus om vilka som erhållit socialhjälp och av vilka skäl (se tabell 1). Denna avhandling bidrar till forskningen genom att den etablerade bilden prövas och ifrågasätts utifrån nya forskningsrön. Då denna avhandling har en längre ekonomiskhistorisk ansats är det också av intresse att följa tidigare studier, där forskarna har haft ett längre tidsperspektiv på välfärdens utveckling. Även om sådana studier inte specifikt berör socialhjälp, finns det flera beröringspunkter med denna avhandling som är viktiga att belysa. Varje kapitel i denna avhandling börjar även med en kortare genomgång av det forskningsläge som är aktuellt för just det kapitlet, för att ge en kontext och klargöra respektive kapitelns enskilda relevans. Detta avsnitt om tidigare forskning berör den längre och mer övergripande forskning som gjorts inom området.

2.2 Tidigare forskning om arbetslöshet och socialhjälp

Det finns flera studier som vill peka på det aggregerade sambandet mellan arbetslöshet och socialhjälp under 1900-talet i Sverige. Den mest citerade studien om relationen mellan arbetslösa och socialhjälp är Björn Gustafssons rapport *Socialhjälpens bestämningsfaktorer*, publicerad år 1983. I studien pekar Gustafsson på sambandet mellan den officiella arbetslöshetsstatistiken och socialhjälpstatistiken mellan åren 1912 och 1979. Gustafsson finner ett klart samband i de tre perioder som han delar upp studien i, förutom mellan åren 1912 och 1929, där han inte har kunnat fastställa sambandet mellan arbetslöshet och fattighjälp¹⁴. I artikeln *Unemployment and Economic Hardship: A Combined*

14 Gustafsson (1983).

Macro-and Micro-Level Analysis of the Relationship between Unemployment and Means-Tested Social Assistance in Sweden gör Sten-Åke Stenberg, likt Gustafsson, en längre studie över sambandet mellan arbetslöshet och socialhjälp mellan åren 1924 och 1993. Stenberg pekar då på att han finner *en förvånande konsistent relation över en 70-årsperiod*¹⁵. Likaså pekar Walter Korpi i studien *Fattigdom i välfärden: Om människor med socialhjälp* på ett så kallat positivt samband mellan socialhjälp och arbetslöshet under perioden 1956 till 1969. Korpi menar att om arbetslösheten stiger med en halv procent, stiger andelen socialhjälpstagare ungefär lika mycket. Korpi hävdar att arbetslösheten kan förklara ungefär 60 procent av variationen i andelen hjälptagare under den studerade perioden¹⁶. Det har även gjorts andra studier under kortare tidsperioder; i synnerhet från år 1980 och framåt finns ett flertal studier och undersökningar som undersöker relationen mellan arbetslöshet och socialhjälp. Det övergripande resultatet är att arbetslöshet och antalet socialhjälpstagare samvarierar¹⁷.

Fördelen med de studier som bland annat Gustafsson och Stenberg gör, är att de sträcker sig över en längre tidsperiod och att de visar på den tydliga relationen mellan arbetslöshet och socialhjälp i Sverige under stora delar av 1900-talet. Det mest påfallande problemet med dessa studier är emellertid materialet. När man använder den officiella arbetslöshetsstatistiken från åren före 1948, blir bara arbetslösheten inom fackföreningarna inkluderad i undersökningarna. Man studerar i stor utsträckning hur arbetslösheten hos den bäst skyddade arbetskraften varierar i förhållande till hela befolkningens socialhjälpstagande. Man har därmed undersökt behovet av socialhjälp hos de grupper som har haft störst chans att få arbetslösersättning, istället för att även inkludera de grupper som inte var medlemmar hos någon fackförening, vilket då en överväldigande majoritet av arbetskraften. Detta kan ha skapat en något förvrängd bild. För att komma till rätta med detta problem för just denna period, har denna avhandling istället en annan ingång till att analysera relationen mellan arbetslöshet och socialhjälp. I avhandlingen används de som har registrerats som arbetslösa inom fattigvårdens statistik och i enskilda studier, för att även kunna inkludera arbetslösheten hos de arbetare som inte var fackföreningsmedlemmar.

15 Stenberg (1998) (Originalcitat: *The direct relationship is surprisingly consistent over the 70-year period of observations*).

16 Korpi (1973), s. 49–52.

17 Halleröd (2003).

Efter år 1948, när arbetslöshetsstatistiken inkluderar fler än fackföreningsmedlemmarna och därmed blir mera trovärdig, bidrar här också studierna av fattigvårdens och socialtjänstens registrerade eller nedtecknade orsaker till att förstå förändringarna av andelen arbetslösa hos socialtjänsten på ett annat sätt än enbart genom övergripande regressionsanalyser av variablerna arbetslöshet och socialhjälpstagande.

2.3 Tidigare forskning om den svenska välfärden i ett längre perspektiv

Flera längre studier av socialhjälpstagandet har genomförts i Sverige, såväl om hur och varför understödstagandet har varierat i storlek och hur sammansättningen har sett ut, som om hur bidragens generositet har förändrats. I de olika studierna har man också anlagt olika teoretiska perspektiv, så att hjälptagandet har belysts ur olika perspektiv. Björn Halleröd har i sin avhandling från år 1991, *Den svenska fattigdomen*, främst utgått från perspektivet om social deprivering och relationen mellan socialhjälpstagande och fattigdom¹⁸. Karsten Lundequist har i sin avhandling *Socialhjälpstaganden – utveckling och orsaker 1945–1965* studerat utvecklingen av understöden i Uppsala under två decennier¹⁹. Walter Korpi har också genomfört flera studier av socialhjälpens utveckling och välfärdens förmåga att fånga upp människor²⁰. Tapio Salonen har i sin avhandling från år 1993, *Margin of Welfare*, visat på socialhjälpens utveckling och på att den moderna fattigdomen måste ses mot bakgrund av individens position mellan marknaden och hushållet²¹. Salonen har även i antologin *Socialbidrag i forskning och praktik* skrivit kapitlet *Hundra år av understöd* som avhandlar socialhjälpens utveckling under hela 1900-talet²². Daniel Rauhut analyserar utvecklingen från 1918 års fattigvårdslag till 1998 års socialtjänstlag i sin avhandling *Fattigvård, socialbidrag och synen på fattigdom i Sverige 1918–1997*, där han kvantitativt undersöker relationen mellan socialhjälpens generositet och inkomstspridningen, baserat på teorin om affinitet²³. Jonas Olofsson har i

18 Halleröd (1991).

19 Lundequist (1976).

20 Korpi, (1975), 120–41, Korpi (1973).

21 Salonen (1993).

22 Puide, Kapitel 3 *Hundra år av understöd* av Tapio Salonen (2000).

23 Rauhut (2002).

sin avhandling *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning: En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830–1920* analyserat flera av de fenomen som kommer att diskuteras i denna avhandling, men under en annan tidsperiod. Denna avhandling tar vid ungefär där Olofssons slutar²⁴.

Det finns också flera kvalitativa studier som följer utvecklingen av Sveriges socialhjälp och socialpolitik över ett längre perspektiv. Malin Junestav har i sin avhandling från år 2004, *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1913–2001*, pekat på hur begreppet arbetslinjen har förändrats över tid, och med det vilka som ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Denna begreppsförändring har också påverkat vilka som anses ha tillhört den dolda arbetslösheten och hur socialpolitiken har utformats. Junestav har också skrivit rapporten *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden: Politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik*, i vilken hon studerar utvecklingen från 1880-talet fram till 1990-talet, med betoning på de institutionella brytpunkterna i socialpolitiken²⁵. Jenny Andersson har i sin avhandling *Mellan tillväxt och trygghet: Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden* (publicerad år 2003) analyserat förändringen av socialpolitiken över ett längre perspektiv och hur man har skiftat i att betraktat vissa grupper som en belastning eller en tillgång²⁶. Även Tommy Lundström har i sin rapport *Arbetslösheten och socialvården: En historisk studie 1906–1985* undersökt hur synen på arbetslösa i de olika socialhjälpslagarna har förändrats under en 80-årsperiod²⁷. Klas Åmark har i flera studier, bland annat *Hundra år av välfärdspolitik: Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*, följt utvecklingen av välfärds- och socialpolitiken i Skandinavien under en längre period, samt tillsammans med Urban Lundberg skrivit artikeln *Social Rights and Social Security. The Swedish Welfare State 1900–2000*²⁸. Det finns därmed flera omfattande bidrag till forskningen om socialhjälp i samhället över en längre tidshorisont, både ur ett kvantitativt och kvalitativt perspektiv. Ambitionen med föreliggande avhandling är att bidra till denna forskningstradition genom att ställa nya frågor, använda en annan teori och i viss utsträckning använda

24 Olofsson (1996).

25 Junestav (2007), Junestav (2004).

26 Andersson (2003).

27 Lundström (1986).

28 Åmark och Lundberg (2001), Åmark (2005).

nytt material och en ny metod, samt inrikta sig på endast en grupp understödstagare: de arbetslösa. Därmed eftersträvas också att både täcka en blotta som funnits i forskningen kring de längre sambanden och förhoppningsvis driva forskningen framåt.

2.4 Tidigare forskning om typen av hjälptagare

Fattigvården före andra världskriget karakteriseras ofta i tidigare forskning som understöd till äldre, icke arbetsföra personer som inte kunde försörja sig själva. Fattigvården har i tidigare forskning analyserats utifrån teorin om olika utsatta stadier i livet och att man i Sverige, före välfärdsstatens intåg, var synnerligen ekonomiskt utsatt under barndom, familjebildande år och ålderdom. I antologin *Socialtjänsten i forskning och praktik* har Tapio Salonen skapat en tabell för att visa hur fattigvården har förändrats över tid.

TABELL 1 Fattigstödets genomslag i befolkningen före och efter välfärdsstatens framväxt, enligt Salonen

Karakteristik	Före välfärdsstatens framväxt	Efter välfärdsstatens framväxt
Ålder	Äldre	Yngre
Arbetsmarknadsrelation	Ej arbetsföra	Arbetsföra
Typ av barnfamiljer	Stora barnfamiljer	Ensamförsörjande kvinnor
Etnisk sammansättning	Homogen	Heterogen
Geografisk lokalisering	Rural	Urban

Källa: Antologin *Socialbidrag i arbete och praktiken*²⁹.

Enligt tabell 1 var bidragstagare före välfärdsstatens framväxt antingen äldre personer på landsbygden eller en större familj. Arbetsmarknadsrelationen för de som då erhöll socialhjälp hävdas vara Ej arbetsföra. Salonen skriver även i *Hundra år av understöd* att arbetslöshetsfaktorn successivt utvecklades från marginell till dominerade orsak till 1900-talets fattighjälp³⁰. Salonen hävdar också att det var först från 1960-talets mitt som socialhjälpens andelen följer ett

29 Puide (2000) Kapitel 3 *Hundra år av understöd* av Tapio Salonen, s. 45.

30 Ibid., s. 51.

tydligt konjunkturellt mönster³¹. I den statliga utredningen *Från socialbidrag till arbete* från 2007 skriver man att både det ekonomiska stödets utformning och de grupper som stödet ska omfatta har förändrats avsevärt. Tidigare riktades stödet till grupper som stod permanent utanför arbetslivet: äldre, personer med fysiska funktionshinder, personer med psykiska sjukdomar samt barn som behövde försörjning³². Anders Giertz pekar i sin avhandling *Making the poor work* att under 1960- och 1970-talen utgjorde de äldre en betydande andel av de understödda³³. I avhandlingen *Arbete istället för bidrag: om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna* skriver Pia Milton att

Tidigare dominerades bidragsgruppen av fattiga äldre personer. Från och med 1990-talet dominerades bidragsgruppen av fullt arbetsföra personer med svag position på arbetsmarknaden och inom välfärdsstatens trygghetssystem³⁴.

Att arbetslösheten inte har varit en framträdande orsak till socialhjälpstagandet, utan att det har varit äldre och sjuka som har dominerat socialhjälpens, fram till sent 1900-tal är ett konstaterande som även har återgivits i många andra studier och utredningar³⁵. Andra studier har pekat på att arbetslösa har behövt vända sig till fattigvården under första delen av 1900-talet, men inte fördjupat sig mer i detta³⁶. Arbetslöshet inom fattigvård och socialtjänst har därmed av tidigare forskning i vissa fall erkänts, i andra fall hävdats vara ett marginellt fenomen och ibland knappt existerande, och vissa säger att det främst var från 1980- och 1990-talen som detta blev ett framträdande problem.

I många studier har man också pekat på att arbetslöshet är den faktor som främst förklarar förändringen av socialhjälp från 1990-talet³⁷. Det har dock hittills inte funnits någon studie som pekar på hur denna centrala faktor har

31 Ibid., s. 39.

32 *SOU 2007:2* s. 142.

33 Giertz (2004) s. 7.

34 Milton (2006) s. 25.

35 Rauhut (2002) s. 26, Höjer (1952) s.137–138, Åmark och Lundberg (2001), Halleröd (1991) s. 152. SoS-Rapport 1997:5 s. 9. *Orsaker till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd – förslag till utveckling av den officiella statistiken* (2007) s. 15, Assar Lindbeck (1997) s. 1299, Ds S 1986:7, s. 25.

36 Junestav (2004) s. 3, Skogh (1963) s. 38, Ohlsson och Olofsson (1998), s. 115–118.

37 *SOU 2007:2*, Bergmark (1991), Andren och Gustafsson (2004) s. 55–68, Halleröd (2003), Salonen (1993), Halleröd (1991), Ds 1999:58.

varierat över tid. Det har presenterats siffror – som sedan har återgivits flera gånger – som visar att andelen arbetslösa hos socialtjänsten har varierat mellan 25 och 50 procent från 1970-talet³⁸. Den här avhandlingen eftersträvar att på ett mer detaljerat sätt analysera utvecklingen av andelen arbetslösa som erhållit socialhjälp från ett år till ett annat. I tidigare forskning återkommer också påståendet att ökningen av socialbidrag hos unga och invandrare först skedde på 1980- och 1990-talen³⁹, detta för att man tidigare främst har haft statistik som bara har sträckt sig tillbaka till år 1964. I denna avhandling inkluderas tidigare icke använt material från och med år 1956 för att följa de mest framträdande invandrargruppernas behov av socialhjälp ända från 1950-talet. Tidigare forskning har också framhått kvinnor som en dominerande grupp bland socialhjälpstagare, och hävdade att kvinnornas ekonomiska utsatthet skulle vara betydligt större än männens⁴⁰.

Det har också under 2000-talet vuxit fram en forskning kring *workfareprogram* inom socialtjänsten i Sverige⁴¹. Workfareprogrammets utveckling brukar hänföras till en ideologisk förskjutning. I denna avhandling undersöks understödsklientelet (istället för den ideologiska förskjutningen) och vad det kan ha haft för betydelse för socialtjänstens förändrade roll. Det har i tidigare forskning också hävdats att ökningen av tillfälliga och tidsbegränsade arbeten kan ha påverkat hur stort behovet är av socialhjälp⁴². I denna avhandling kommer detta att undersökas kvantitativt. Denna avhandling eftersträvar följaktligen att bidra till förståelsen av hur relationen mellan socialhjälp, arbetslöshet och andelen tidsbegränsade arbeten på den svenska arbetsmarknaden har samvarierat på flera områden och under flera perioder, samt hur understödsklientelet förändras.

38 *SOU 2007:2*, s. 144, *SOU 1996:151* s. 109. Bergmark (1991) s. 39, *SOU 2000:40* s. 141.

39 Franzén, (2003), Rauhut (2002).

40 Korpi (1975), Tham (1993) s. 158–66, Salonen (1993).

41 Workfare är ett system där understödstagare som erhåller behovsprövad socialhjälp ska utföra arbetsuppgifter för att ha rätt till sin ersättning. Workfaresystemet utvecklades i USA och England under 1990-talet och är en förkortning av *Work for your welfare* (Arbeta för din välfärd). *SOU 2000:3* s. 102, Magnusson (2000) s. 40.

42 Giertz (2004), Milton (2006), Milton och Bergström (1998).

3. Metod och material

3.1 Inledning

Materialet som används i denna avhandling är heterogent och sammansatt, och spänner över hundra år. Det rör sig om sekundärmaterial som har inhämtats från flera olika typer av källor, i vilka olika data har registrerats. Insamlingen av materialet har skett på olika sätt och olika typer av mätmetoder har använts. Materialet i denna avhandling är också präglad av den tid under vilket det är insamlad, vad som har varit viktigt att inkludera, vad tidigare forskning har förbisett och vad som har exkluderats. Detta material innebär därmed en komplex situation för den som försöker sammanföra det till en gemensam historia, då forskaren tvingas göra flera avvägningar av materialets trovärdighet och representativitet. Olika typer av metoder har också behövts för att analysera materialet, bland annat deskriptiv statistik, sambandsanalyser och korrelationsmatriser för att undersöka det kvantitativa materialet, men även i viss mån kvalitativa metoder för att analysera olika partiers politiska ställningstagande. Det har ofta saknats en bakgrundsbeskrivning till materialet, hur urvalet har gjorts, hur insamlingen av materialet har skett och vad som har uteslutits. Det som finns kvar är främst andrahandsuppgifter som ofta är på aggregerad nivå. Av dessa anledningar följer här en genomgång av det material som använts, varför det har valts, hur hög trovärdighet det har och vilka problem som följer av att använda just detta material i denna avhandling.

3.2 Material från Socialstyrelsen

Det mest frekvent använda materialet i denna avhandling är Socialstyrelsens årliga rapporter, som har publicerats varje år mellan 1913 och 2012. Kungliga Socialstyrelsen grundades år 1912 och fick som uppgift att insamla och kartlägga statistik för de så kallade *arbetarfrågorna* – bland annat fattigvården, nykterhetsvården, de vanartade barnen och arbetarskyddet. Dessa frågor hade tidigare legat på flera myndigheter, men skulle från och med år 1912 samlas på en och samma myndighet för att skapa en bättre överblick. Instruktionerna var att lära känna de sociala förhållandena och undanröja, förebygga eller mildra

sociala missförhållanden, särskilt problemen med fattigdom. Från och med år 1913 förde Socialstyrelsen årlig statistik över antalet fattigvårdstagare, deras ålder, kön och i viss utsträckning civilstånd. Då materialet sträcker sig över en hundraårsperiod har insamlingen av materialet och de årliga rapporterna präglats av skiftningar i tidsandan, i form av vad man under olika perioder har valt att registrera respektive utelämnat, och vilka problem som har belysts. Grundmaterialet till de första årliga rapporter som används i denna avhandling var formulär vars ursprung är från 1870-talet. Dessa formulär ifylldes av ordföranden i fattigvårdsstyrelserna och därefter blev det Statistiska centralbyråns (SCB) uppgift att granska och sammanfatta dem. Resultatet rapporterades senare i *fattigvårdsutredningarna*. Statistiken var mycket summarisk. År 1923 lades fattigvårdsstatistiken om, så att det blev kommunerna som därefter lämnade in uppgifter om enskilda individer och hushåll. Efter detta år är materialet inrapporterat i enhetliga formulär där fler data inkluderas. Detta innebär att statistiken efter år 1923 både blev mer detaljerad och mer tillförlitlig, och kan underkastas en effektivare granskning än de tidigare tabellariska sammandragen⁴³. Under perioden 1923 till 1937 var materialet särskilt detaljerat, med anledningar till varför man fick understöd nedskrivna, vilket är ett viktigt material i denna avhandling. Detta material verkar också ha hög trovärdighet. Materialet har delvis använts av Hans Wallentin, som i sin rapport *Svensk fattigvård under mellankrigstiden* skriver att det inte finns någon anledning att tro att statistiken för åren 1923 till 1937 ger en felaktig bild av fattigvården i stort⁴⁴. Materialet före år 1923 är däremot mindre trovärdigt och har därför använts i liten utsträckning i denna avhandling. Det som ändå har använts är huvudsakligen de aggregerade uppgifterna över var i landet som fattigvården har varit mest utbredd och vilken typ av fattigvårdsunderstöd som varit vanligast.

Efter år 1923 har det skett återkommande förändringar av insamlingen av materialet, som vilka grupper man har undersökt och att man har uteslutit vissa grupper ur statistiken och infört dem i andra system. Detta tillvägagångssätt påverkar socialhjälpstatistiken över hur många och vilka som har erhållit understöd och förklarar varför en viss grupp minskar kraftigt vid ett visst tillfälle. Det är svårt att korrigera eller räkna om statistiken i efterhand, men det är viktigt att betona de större förändringar som gjordes i statistikin-

43 SoS: *Fattigvården. År 1938 och 1939 jämte återblick på perioden 1923–1938*, s. 15.

44 Wallentin (1990), s. 50.

samlandet, för att läsaren ska få en rättvis chans till källkritik och möjlighet att förstå materialet. Nedan redogörs därför för de större förändringar som har genomförts av Socialstyrelsens material från och med år 1923.

Redan år 1924 hamnade barn (under 16 år) omhändertagna av fattigvården under barnavårdslagen, istället för fattigvårdslagen, vilket innebar att andelen barn som registrerades hos fattigvården och i förlängningen antalet mottagare av fattigvård sjönk. Denna grupp verkar dock ha varit förhållandevis liten och inte påverkat statistiken i någon större utsträckning. År 1936 infördes en lag om att varje kommun hade skyldighet att föra ett *socialt register*, i vilket det skulle finnas akter över samtliga socialhjälsfall som hade erhållit hjälp av kommunen. Varje akt följde den understödde, men om understödstagaren flyttade uppräntades en ny akt i den nya kommunens register. Sedan år 1949 har vårdtagare på ålderdomshem och till dessa anslutna avdelningar för sinnessjuka och kroniskt sjuka uteslutits ur fattigvårdsstatistiken. Denna förändring verkar inte ha lämnat något större avtryck i statistiken. I 1949 års fattigvårdsutredning skriver man att *endast en mindre del av vårdtagarna på dessa anstalter [ålderdomshem eller till dessa anslutna avdelningar för sinnessjuka och kroniskt sjuka] kunna betraktas som understödstagare*⁴⁵. Från och med år 1981 grundar sig statistiken över ekonomiskt bistånd på uppgifter som socialnämnden, eller motsvarande, i kommunen lämnar årligen. Statistiken baseras på individuppgifter som SCB samlar in på uppdrag av Socialstyrelsen.

Under 1990-talet ökade antalet understödstagare kraftigt och det skedde flera förändringar av understödets struktur och sammansättning. Sedan 1993 har kommunerna enligt lag möjlighet att införa en särskild introduktionsersättning som betalas ut till nyanlända flyktingar, så länge flyktingen följer kommunens introduktionsplan. Till skillnad från socialbidragsutbetalningar till andra invånare fick kommunerna kompensation av staten, avsedd att täcka den ersättning som betalas ut till flyktingen under ankomståret samt under tre följande år. Introduktionsersättningen presenteras i de årliga rapporterna bredvid socialhjälsstatistiken och är medtagen i denna avhandling, då introduktionsersättningen till sin utbetalningsform inte skiljer sig nämnvärt från socialhjälp. Den 1 december 2010 genomfördes en lagändring som bland annat innebar att nyanlända flyktingar inte får kommunal introduktionser-

45 SoS: *Fattigvården 1949*, s. 9.

sättning, utan istället statlig etableringsersättning. Nyanlända som togs emot före lagändringen slutför dock sin introduktion i kommunal regi. Efterhand fasas introduktionsersättningen successivt ut. Etableringsersättningen ingår dock inte i statistiken över ekonomiskt bistånd⁴⁶. Efter år 2010 går andelen understödstagare ner i statistiken på grund av att antalet människor med introduktionsersättning minskar.

Från och med år 1998 utökades också statistiken med antalet biståndsmottagare som någon gång under året var registrerade som arbetslösa vid arbetsförmedlingen utan ersättning, samt antalet biståndsmottagare som var registrerade vid arbetsförmedlingen under hela året. Från år 2008 försvinner dock statistiken över arbetslösa som har fått socialhjälp från de årliga rapporterna, eftersom dessa uppgifter då inte tillhör den officiella statistiken. Från år 2003 infördes dock äldreförsörjningsstödet, vilket var ett icke-behovsprövat bidrag som delades ut till äldre över 65 år vars inkomst inte nådde upp till socialhjälpnivån. Detta innebar att äldre över 65 år minskade kraftigt i antal i socialhjälpstatistiken efter år 2003. Statistiken över dem som har erhållit äldreförsörjningsstöd presenteras inte av Socialstyrelsen utan återfinns hos Pensionsmyndigheten, och är därför inte medtagen i denna avhandling. Från år 2003 minskar följaktligen andelen understödda över 65 år kraftigt.

Sedan år 2001 insamlas material till statistiken om ekonomiskt bistånd genom en totalundersökning, där alla landets kommuner i början av varje år elektroniskt lämnar in uppgifter som avser föregående år. Det har också, i vissa av de årliga rapporterna, bortfallit statistik för vissa perioder eller för vissa geografiska platser. Det statistiska bortfallet har presenterats i introduktionen till varje rapport. Trots bortfallet måste tillförlitligheten i de insamlade uppgifterna anses som generellt god och statistiken som tillförlitlig. Socialstyrelsens undersökningar har också utvecklats från att innehålla omfattande statistiska rapporter med analyser av statistiken under perioden 1912 till 1960, till att mellan åren 1961 och 1993 bli betydligt tunnare, med mindre omfattande statistik som helt saknar analyser eller kvalitativa utlåtanden. De citat som används från de årliga utredningarna i denna avhandling är av denna anledning främst hämtade från fattigvårdens utredningar före år 1960. Från år 1994 börjar Socialstyrelsens årliga rapporter återigen att bli mer rigorösa, och växa i omfång, vilket innebär

46 ”Socialstyrelsens variabelförteckning.”(2014)

att det återigen finns kvalitativa utlåtanden från detta år. I flera fall har man registrerat hushåll eller registerledare, det vill säga den som förestår hushållet, men emellanåt har man enbart registrerat på individnivå. Detta skapar visst problem i statistiken, då hushåll och individer kan visa på olika mönster. Samtidigt är det den bästa tillgängliga statistik i skrivande stund och för att underlätta för läsaren rapporteras därför i varje figur om den gäller på individnivå eller på hushållsnivå. I Appendix tabell 9A finns hänvisning till vidare källa.

Det finns ett återkommande problem i statistiken över socialhjälp, då det föreligger en tendens att socialhjälsfallen kan ha blivit dubbelräknade. Det är svårt att veta omfattningen och effekterna av dessa dubbelräkningar och vad de har fått för påverkan på statistiken. Problemet med dubbelräkning i statistiken gäller i synnerhet utländska invånare som har en större tendens att flytta, ett problem som är svårt att kontrollera. I avhandlingen *Socialhjälpstagande – utveckling och orsaker 1945–1965*, diskuterar Karsten Lundequist problemet med dubbelräkning. Han konstaterar att det är svårt, på gränsen till omöjligt, att komma förbi problemet⁴⁷. Samma slutsats dras i denna avhandling, då försök att korrigera för dubbelräkning har visat sig vara svåra att genomföra. Detta verkar dessvärre vara ett av de problem som materialet dras med. I statistiken från Socialstyrelsen framgår inte heller om individerna eller hushållen har fått socialhjälp vid ett enskilt tillfälle eller om det är en året runt-försörjning.

Materialet från Socialstyrelsen utgör huvudmaterialet i denna avhandling. Styrkan i detta material är den kontinuerliga årliga rapportering som följer det svenska samhällets förändringar över en hundraårsperiod, vilket gör att detta material tydligt speglar den årliga förändringen i utvecklingen av det svenska välfärdssamhället, vilka individer och hushåll som har fångats upp och vilka som hamnat utanför. Materialet är därmed en unik källa för den som vill förstå de förändringar som har skett i Sverige under ett århundrade. Materialet är en historisk kvarleva⁴⁸ som inte har präglats av utredarnas eller sammanställarnas egna åsikter utan av färdigställda mallar, där de uttalanden och citat som görs enbart baseras på den förelagda statistiken, och där det i utredningarna inte dras några slutsatser om vad som bör göras, utan enbart om hur problemen har

47 Se vidare diskussion i Lundequists avhandling: Lundequist (1976) s. 8–9.

48 En historisk kvarleva är något säkert som finns kvar av en historisk händelse. Kvarlevor kan delas upp i konkreta, abstrakta och skriftliga, som byggnader, ortsnamn, protokoll etc. En berättande källa är en källa som beskriver en händelse, till exempel en tidningsartikel.

sett ut. Även om insamlandet av statistik har präglats av vad man har valt att undersöka under en viss period, är själva rapporterna opolitiska till sin karaktär. Det finns mycket material i de årliga utredningarna som hittills inte har använts i andra undersökningar eller studier, vilket skapar en möjlighet att visa på tidigare, icke undersökta aspekter av det svenska välfärdssamhället. Utifrån detta material har det också blivit möjligt att skapa längre serier, vilket ger fördelen att det speglar en längre historisk utveckling. Problemen med längre serier är hur mätningarna har förändrats över tid. Den främsta svagheten i materialet är alltså förändringen av materialinsamlingen, tydliga brott i statistiken och förändringar av vilka som har inkluderats, samt att viss statistik bara finns under en begränsad tid. Före år 1923 präglas materialet av större osäkerhet, då varje individ inte har förts in i en egen akt, utan det finns en tydlig tendens till dubbelräkning. Trots detta överväger styrkorna, då inget annat tillgängligt material ger någon bättre eller mer sammansatt bild av socialhjälpstagandet under en längre period.

3.3 Arbetskraftsundersökningarna

För att analysera utvecklingen av tidsbegränsade anställningar och arbetslöshet och jämföra den med utvecklingen av socialhjälpn från 1960-talet och framåt har *Arbetskraftsundersökningarna* (AKU) använts som material i denna avhandling. AKU är en kontinuerlig, årlig källa som även utgör underlag till finans-, penning- och arbetsmarknadspolitiken i Sverige och tillskrivs stor trovärdighet. Att mäta arbetslöshet och sysselsättning har dock alltid varit en vanskelig aktivitet. Hur många som är sysselsatta eller arbetslösa handlar bland annat om hur många som anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Materialinsamlingen och rapporteringen i AKU:erna har också förändrats flera gånger. Arbetskraftsundersökningarna har genomförts regelbundet i Sverige sedan maj 1959 och började genomföras på grund av konjunkturavmattningen under slutet av 1950-talet⁴⁹. AKU:er utfördes varje kvartal åren 1961–1969 och började publiceras i årliga rapporter år 1963. Från år 1970 utfördes månatliga undersökningar. Före år 1976 genomfördes datainsamlingen, som då var innehållsmässigt mindre omfattande, som en postenkät. År 1976 blev uppgiftsinnehållet mer omfattande och metoden reviderades, med följd att åren 1977–1993

⁴⁹ *Förändringar i arbetskraftsundersökningarna*.1992:1, s. 5.

bestod undersökningen av en utskickad månadsenkät till undersökta personer och en kompletterande, årlig telefonintervju. Datainsamlingsmetoden för månadsenkäten ändrades år 1983 från en postenkät till en telefonintervju, vilket gjorde att bortfallet minskade från omkring 30 procent till 4 procent. Materialet har därmed blivit mer pålitligt över tid.

År 1993 genomfördes förändringar av statistikinsamlandet för att närma sig International Labour Organizations (ILO) rekommendationer, och hädanefter mätte AKU alla veckor under året, mot tidigare i princip två veckor varje månad, och skattningarna blev därigenom säkrare. Från år 1993 omfattade varje AKU 29 500 slumpvis utvalda personer varje månad. De utvalda personerna har kontaktats per telefon för en intervju om deras situation på arbetsmarknaden under en specifik referensvecka i månaden. De intervjuade har sedan klassificerats i någon av de tre kategorierna *sysselessatt*, *arbetslös* eller *ej i arbetskraften* och utifrån dessa kategorier fått följdfrågor. Urvalet av personer är gjort för att vara statistiskt representativt för hela befolkningen i åldern 15 till och med 74 år. Från och med början av år 2001 övergick man till kontinuerlig undersökning, medan man tidigare insamlade varje månads uppgifter under en undersökningsvecka. Övergången till kontinuerlig undersökning inverkar på uppgifterna om arbetsdag och arbetstimmar, vilket inneburit att statistiken från och med år 2001 inte är helt jämförbar med tidigare uppgifter. På grund av att statistiken lades om år 2001 sträcker sig några av figurerna i kapitel 9 fram till 2001 då vidare uppdelning visade sig vara omöjlig i denna avhandling. Från och med år 2005 förändrades materialinsamlingen återigen, så att undersökningen härefter baseras på en EU-standard för hur statistik ska presenteras⁵⁰.

Även om insamlingen av materialet har förändrats har statistiken varit kontinuerlig. Det har dock skett några avbrott i insamlingen som måste diskuteras. Från och med år 2001 sker en stor omläggning av ålderskategoriseringen, vilket har bidragit till att det från och med det året är svårare att mäta vissa gruppers position, då åldersgruppernas spann förändras. Från och med år 2005 används i AKU, som sagt, EU:s standardiserade mått på arbetslöshet, vilket framför allt har påverkat hur man ser på studenternas arbetslöshet. Förändringen att heltidsstudierande, som aktivt söker arbete och är beredda att ta arbete, härefter definieras som arbetslösa innebär att de arbetslösa blir fler och därmed också

50 *EU labour force survey – data and publication*, Eurostat statistics explained 2005

att arbetslösheten ökar i statistiken. Detta ändrade sätt att mäta bidrar alltså till att ungas arbetslöshet sedan år 2005 har stigit i statistiken. Efter 2001 används dock inte AKU:erna för att mäta arbetslöshet i denna avhandling förutom på aggregerad nivå i figur 21. Denna figur har alltså problemet att arbetslösheten kan ha ökat på grund av sättet att mäta från och med år 2005.

3.4 Statens offentliga utredningar

Flera av statens offentliga utredningar, SOU:er, används i denna avhandling, men det är några som är särskilt centrala för avhandlingens resultat och därför kräver en närmare granskning:

- *SOU 1928:9 Betänkande och förslag angående arbetslöshetsförsäkring, arbetsförmedling och reservarbeten*
- *SOU 1931:20 Arbetslöshetsutredningens betänkande. 1, Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker*
- *SOU 1947:24 Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan*
- *SOU 1963:40 Arbetslöshetsförsäkringen*
- *SOU 1967:18 Invandringen: problematik och handläggning*
- *SOU 1990:31 Perspektiv på arbetsförmedlingen*

Under 1920- och 1930-talen blev den ökade arbetslösheten en central politisk fråga, vilket föranledde flera omfattande utredningar i ämnet. Under 1930-talet växte det fram en hel flora av utredningar⁵¹, från vilka citat har använts i denna avhandling. Dessa utredningar har också skapats under perioden då man började med en mer aktiv arbetsmarknadspolitik. Material till avhandlingen har hämtats ur *SOU 1928:9 Betänkande och förslag angående arbetslöshetsförsäkring, arbetsförmedling och reservarbeten* (även kallat *Arbetslöshets-sakkunnigas manuskript*). Materialet kommer ursprungligen från fattigvårdsutredningarna och har sedan bearbetats av sakkunniga vid SCB. Statistiken från *SOU 1928:9* som används i denna avhandling är uppdelad på män och kvinnor, något som inte finns i fattigvårdsutredningarna, men som när man aggregerar den överensstämmer fullständigt med dessa utredningar vilket stärker källans trovärdighet. Material från *SOU 1931:20 Arbetslöshetsutredningens betänkande* är också viktigt för denna avhandlings resultat. Statistiken i *SOU 1931:20* som

51 Det svenska samhället och arbetslösheten 1914–1924 (1929, *SOU 1934:1*, *SOU 1934:11*, *SOU 1934:12*, *SOU 1935:6*, *Statens arbetslöshetskommissionens berättelse 1925–1934* (1937).

används i denna avhandling överensstämmer med mönstret i fattigvårdsutredningarna, vilket innebär att utredningen är både en berättande källa och en kvarleva som visar på liknande resultat, vilket stärker den berättande källans trovärdighet och användbarhet.

Flera av de SOU:er om arbetsmarknadssituationen som publicerades under slutet av 1930- samt under 1940- och 1950-talen rörde underskottet av arbetskraft inom vissa sektorer, samt hur omstrukturering och omflyttning skulle äga rum. Detta gäller *SOU 1939:13, Rationaliseringsutredningens betänkande; SOU 1948:45, Svenskt Långtidsprogram 1947–1952/53; SOU 1947:24 Betänkande rörande av ett centralt arbetsmarknadsorgan* och en rad andra⁵². Dessa utredningar präglas av diskussionen om den aktiva arbetsmarknadspolitiken och möjligheten att då finna arbetskraftsreserver. Här börjar arbetslöshet betraktas i ett bredare perspektiv, och inte bara som ett fenomen inom fackföreningarna, vilket i sin tur påverkar statistiken och vilka som betraktades som arbetslösa. En annan återkommande utredningsfråga var utbyggnaden av socialförsäkringssystemet. Under 1940-talet lades också ett ökat fokus på att få en allt bättre överblick av sociala problem i samhället, vilket innebär att det finns ett ökande antal utredningar från denna period. Materialet om antalet anslutna i arbetslöshetskassorna, uppdelat på kvinnor och män åren 1935–1956 har hämtats från *SOU 1948:39 Socialvårdskommitténs betänkande* och *SOU 1963:40 Arbetslöshetsförsäkringen*, där de i sin tur har samlat in statistik från fackföreningar. Materialet i dessa SOU:er överensstämmer också med Statistisk årsbok i den aggregerade statistiken, vilket stärker källornas trovärdighet.

I utredningarna under 1960- och 1970-talen blev det en större inriktning på de grupper som ännu inte hade inkluderats i välfärdssystemet, och under 1970-talet aktualiserades att många människor fortfarande stod utanför arbetsmarknaden. Det tillsattes en större utredning under namnet *Arbete för alla*, i vilken man skriver att *Sysselsättningspolitiken har efter hand utvecklats till att också bekämpa dold arbetslöshet och undersysselsättning hos grupper som funnit det meningslöst att söka arbete*⁵³. Även diskussionen om nyfattigdomen i samhället och det övergripande målet att introducera flera nya grupper på arbetsmarknaden bidrog till ett arbete för en ökad inkludering och utredningen *Arbete för alla* hade

52 *SOU 1939:13, SOU 1948:45, SOU 1947:24, SOU 1951:30, SOU 1957:10, SOU 1952:11.*

53 *SOU 1975:90 s. 11.*

bland annat som uppgift att skapa en [...] överblick över de inhemska arbetskraftsresurserna och de olika hinder som föreligger för att de skall kunna stå till arbetsmarknadens förfogande⁵⁴. Här började man inkludera grupper som tidigare inte hade ansetts arbetsföra eller som inte stod till arbetsmarknadens förfogande, vilket också präglar statistiken, då man tog ytterligare grepp kring de frågor som hade ansetts eftersatta. Det blev också ett ökat fokus på socialhjälpens ökning under 1970-talet, vilket betonas i *SOU 1974:39 Socialvårdens mål och medel* och i *SOU 1971:44 Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet*.

En omdiskuterad SOU som används i denna avhandling är *SOU 1967:18 Invandringen – problematik och handläggning*. Statistik från denna SOU används i figur 17. *SOU 1967:18* fick kritik för att man i denna inte ville framställa invandring som ett problem i samhället. Det medför också att socialhjälpstagandet troligtvis har underskattats i denna SOU. Denna utredning har senare fått kritik på flera ställen, bland annat i *SOU 1974:69 Invandrare och minoriteter*⁵⁵, men även David Schwarz kritiserar utredningen i boken *Svensk invandrar- och minoritetspolitik 1945–68*. I boken *Tusen år av invandring* pekar Ingvar Svanberg och Mattias Tydén på ett begränsat intresse för integrationen av invandare i Sverige i utredningen⁵⁶. Statistik från denna SOU, som får räknas som den med lägst trovärdighet i denna avhandling, kompletteras med statistik från historiska kvarlevor som *Sociala meddelanden*, fattigvårdsutredningarna och socialhjälpundersökningar för att resultaten ska anses trovärdiga. Samtidigt finns ingen annan samtida källa som anger hur socialhjälpens fördelats mellan olika grupper under denna period. Från 1980-talet ökar sedan fokuseringen i de statliga undersökningarna på ökningen av socialhjälpstagare och på den stigande arbetslösheten, där fokus främst har legat på hur man ska få ut fler på arbetsmarknaden. I *SOU 1984:31 Arbetsmarknad under omprövning* är man tydlig med att socialförsäkringssystemet inte ska vara hämmande för socialhjälpstagares arbetsmarknadsdeltagande⁵⁷. I och med den ekonomiska krisen under 1990-talet, med en ökad andel socialhjälpstagare, har det också kommit många utredningar som framförallt betonar hur man ska stärka relationen till arbetsmarknaden för socialhjälpstagare, men även hur

54 *SOU 1979:24 s. 71.*

55 *SOU 1974:69 s. 48.*

56 Svanberg och Tydén (1992), s. 334, Schwarz (1971).

57 *SOU 1984:31.*

man ska lägga om institutioner på arbetsmarknaden för att kunna få ut fler på arbetsmarknaden⁵⁸. Det har därmed kommit mer statistik och flera studier av arbetslösa socialhjälpstagare, där man också i större utsträckning har börjat se i vilken utsträckning människor som har socialhjälp kan arbeta, vilket i sin tur har lett till att andelen som anses arbetsföra och har fått socialhjälp har ökat. Denna ideologiska förskjutning i synen på arbete under 1900-talet har därmed påverkat statistiken för huruvida socialhjälpstagare kan betraktas som arbetslösa eller inte. I SOU:n 1990:31 *Perspektiv på arbetsförmedlingen* sammanställdes statistik över tjänster som har tillsatts av privata och offentliga arbetsförmedlingar mellan åren 1917 och 1967. Källorna för denna tabell är i sin tur sammanställda från *Sociala Meddelanden*, *AMS verksamhetsberättelse för offentlig förmedling*⁵⁹. Materialet till tabellen är därmed hämtat från olika kvarlevor, men presenteras i en berättande källa.

I denna avhandling används också material från departementsserierna (Ds), en serie där rapporter och betänkanden från utredningar inom svenska departement publiceras. Ds skiljer sig från SOU:erna i det att serierna är interna men också en del av lagstiftningsprocessen. Bland annat används i denna avhandling den Ds som handlar om det ökade behovet av socialhjälp under 1980-talet, 1987 års *Om socialbidrag: Analyser av utvecklingen under 1980-talet*. Utredningen Ds Fi 1986:16 *Socialbidrag: Rapporter till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* är också inkluderad. Även en senare del av departementsserierna har använts, nämligen Ds 1999:58 *Kontrakt för arbete: Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*, publicerad av Näringsdepartementet, vars trovärdighet får jämföras med SOU:ernas.

3.5 Övrigt material från Socialstyrelsen

I denna avhandling används material från de två stora socialhjälpundersökningarna (SU) från åren 1959 och 1968. Den första socialhjälpundersökningen, som publicerades år 1959, genomfördes för att man hade noterat att antalet understödstagare hade börjat stiga: från 275 000 personer år 1955 till 327 000 personer år 1959⁶⁰. Detta innebar att den sjunkande trenden från

58 SOU 1999:46, SOU 1996:151, SOU 1993:52, SOU 2000:37.

59 SOU 1990:31, s. 227.

60 (SU-59) 1959 År Socialhjälpundersökning, s. 12.

1930-talet hade brutits. Undersökningen syftade till att undersöka utvecklingen av socialhjälp, och vilka faktorer som kan ha påverkan utvecklingen, då den statistik som fördes årligen bara innehöll ett fåtal data som var otillräckliga för att närmare kunna analysera vad som påverkade behovet av socialhjälp. Socialhjälpundersökningen från år 1968 följde upp 1959 års resultat och syftade till att undersöka varför behovet av socialhjälp hade ökat trots en expanderande välfärd, varför kostnaderna hade mer än tredubblats och varför antalet understödda hade ökat trots ökad välfärd på flera områden⁶¹. Båda studierna utgick från stickprov som omfattade runt 4 000 hjälpfall, vilket motsvarar ungefär vart tionde hjälpfall⁶². De förhållanden som undersöktes var i stort sett sådana uppgifter som normalt efterfrågades vid utredningar i samband med anhållan om socialhjälp. De som hade handlagt socialhjälpärenden nedtecknade anledningarna till att människor hade sökt understöd. Samtidigt som handläggarna hade nedtecknat en huvudanledning till att någon sökte understöd var det ofta en sammansatt problematik, där flera orsaker tillsammans hade skapat ett behov av socialhjälp. I kapitel 7 (tabell 4) presenteras den orsak som har betraktats som huvudorsak. I Appendix finns också en tabell (appendixtabell 8) med kompletterande statistik, då det vid flera tillfällen har angivits fler än en orsak till att någon har behövt socialhjälp. Trovärdigheten i undersökningarna som statistiken baseras på får betraktas som hög.

Under arbetet med denna avhandling har även statistik hämtats ur *Social Rapport*, som började publiceras av Socialstyrelsen i början av 1990-talet, som ett svar på utvecklingen av de sociala problem som då hade uppstått. Syftet var att ge en översiktlig beskrivning och analys av det svenska folkets sociala förhållanden, vilket skulle utgöra underlag för framtida hälso- och socialpolitik. Underlaget togs fram av experter, vilket gör att denna källa i större utsträckning kan betraktas som en berättande källa än en kvarleva. *Social Rapport* publicerades första gången år 1994 och har därefter publicerats vart tredje år (1997, 2001, 2004, 2007 och 2010 används här). Siffror från *Social Rapport* används i de senare kapitlen i avhandlingen. För att undersöka hur många som har erhållit socialhjälp på grund av arbetslöshet mellan åren 1998 och 2012 har det till denna avhandling gjorts utdrag ur Socialstyrelsens egen statistikdatabas.

61 (SU-68) 1968 Års Socialhjälpundersökning, s. 87.

62 Hjälpfall är inte samma sak som hjälptagare, utan hjälpfall motsvarar de som tidigare kallades registerledare eller huvudperson i hushållet.

Arbetslöshet är den enda registrerade orsaken till socialhjälpstagande under denna period. Det skulle givetvis vara intressant att se vilka andra anledningar som har funnits och vilka anledningar som har minskat i betydelse, men dessa orsaker har tyvärr inte registrerats av Socialstyrelsen. Statistiken visar hur många av de sökande som har funnits i hushåll med ekonomiskt bistånd och/eller introduktionsersättning och som någon gång har återfunnits i de register som arbetsförmedlingen har. År 2006 fick sedan Socialstyrelsen nya direktiv om att man skulle registrera alla anledningar, eller vad man kallar försörjningshinder, till att människor får socialhjälp. Första gången detta provas är 2009, med en testundersökning. Från 2010 börjar man med årliga undersökningar i rapporterna *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd*. Denna statistik ger en mera heltäckande bild över alla försörjningshinder, och i denna avhandling har de rapporterade anledningarna aggregerats på exakt samma sätt som när Socialstyrelsen har genomfört sin sammanräkning.

3.6 Folk- och bostadsräkningarna

För information om den förvärsarbetade delen av befolkningen som sträcker sig längre bakåt i tiden än AKU:erna har *Folk- och bostadsräkningarna* (FoB) använts som material. FoB är en totalundersökning av befolkning och bostadsbestånd i Sverige och genomfördes av Statistiska centralbyrån (SCB) i samarbete med kommunerna, Riksskatteverket och pastorsämbeten. Person- och bostadsuppgifter erhöles direkt från allmänheten på särskilda blanketter, medan uppgifter om flerbostadshus erhöles från fastighetsägarna. Före år 1960 gjordes i Sverige folkräkningar och bostadsräkningar separat, men därefter ägde samordnade folk- och bostadsräkningar rum vart femte år till och med år 1990. Uppgifter insamlades om folkmängd, lägenheter och hushåll, familjer och samboende, yrke, förvärsarbete och pendling samt inkomst och socioekonomisk tillhörighet. Trots att det enligt lag var obligatoriskt för allmänheten att lämna uppgifter skedde ett mindre bortfall. Folkräkningarna publicerades vart tionde år och vid några tillfällen vart femte år mellan 1910 och 1980. En speciell FoB gjordes också år 1935 för att undersöka arbetslösheten i landet under 1930-talskrisen. Också den används i denna avhandling.

3.7 Material om andelen arbetslösa som har erhållit socialtjänst

Anledningarna till att någon har fått socialhjälp är ofta sammansatta, och det finns vanligtvis en kedja av orsaker till att man blir berättigad till understöd, där skäl som *otillräcklig inkomst*, vård av barn och *sjukdom* kan vara likvärdiga i bedömningen av huruvida den sökande har rätt till socialhjälp. Men trots dessa samband har fattigvården och socialtjänsten vid flera tillfällen nertecknat en enskild anledning till varför de understödda har fått hjälp. Det skäl som valts har troligen valts för att det är den mest framträdande orsaken – samtidigt kan det ha legat i den understödssökandes intresse att framhäva en särskild orsak för att skapa bättre förutsättningar för att få understöd. I andra fall kan fattigvården och socialtjänsten ha valt den anledning som de ansåg vara den främsta, vilket inte behöver överensstämma med vad den sökande ansåg vara den mest trängande anledningen. Den förelagda statistiken får tolkas med detta i åtanke. För att kunna svara på frågan hur många som har erhållit socialhjälp på grund av arbetslöshet, har flera tidigare studier och tidigare forskning sammanställts i denna avhandling. För att hitta och välja ut dessa studier, undersökningar och artiklar har allt det som berör socialhjälpstagares orsaker gått igenom, i syfte att hitta statistik över hur många som har varit arbetslösa i den totala gruppen socialhjälpstagare. Ett kriterium för att inkludera en studie eller material har varit att den ska omfatta den vuxna befolkningen, inte bara unga. Studierna har varit av både lokal och nationell karaktär, men man ska på något sätt ha mätt anledningen, det räcker inte bara med en generell uppskattning om varför socialhjälp har behövts. I vissa fall har man mätt den enskilda individens anledning och i andra fall den huvudsakliga anledningen i ett hushåll, vilket kan bidra till att olika resultat, något som tyvärr inte går att göra så mycket åt i efterhand. Statistiken för perioden 1950 till 1965 är dock hämtad från Walter Korpis bok *Fattigdom i välfärden*, där han skriver om anledningar till arbetslöshet och arbetslöshetsbrist i Göteborg under denna period.

3.8 Metoder

Materialet som används i denna avhandling är mycket varierande och har hämtats från både kvantitativa och kvalitativa källor. Det krävs därför olika typer av metoder för att handskas med det. Mycket av materialet från social-

hjälpundersökningarna, AKU:erna och SOU:erna har presenterats i någon av figurerna i avhandlingen. Metoden har i dem varit att skapa tydliga figurer utifrån det förelagda materialet, för att läsaren ska få en klar överblick över statistiken. Materialet till flera av dem presenteras i Appendix. Emellanåt kan tidsperioderna som figurerna visar börja vid en särskild tidpunkt eller avslutas abrupt, vilket tyvärr kan innebära att figurernas tidsspänn kan förefalla något besynnerliga. Detta beror främst på att den tillgängliga statistiken då inte har täckt en längre period. Andra delar av det material som används i avhandlingen är mer komplext, men där har materialet bearbetats och analyserats på annat sätt.

3.8.1 Metoden för kvantitativ analys

I första kapitlet görs en sambandsanalys av de bestämningsfaktorer som hävdas ha haft förklaringskraft till fattigvårdens utbredning. Huvudhypotesen för denna avhandling är att tillfälliga anställningar och arbetslöshet har påverkat fattigvårdens utredning. Det är svårt att hitta tillförlitlig och kontinuerlig statistik över tillfälliga och tidsbegränsade anställningar, men det finns däremot statistik över arbetslösheten. För att undersöka arbetslöshetens betydelse för socialhjälpens variation, prövas arbetslöshetsvariabeln gentemot andra hypoteser. Därför har här använts annat material än statistik över arbetslöshet och socialhjälp. Materialet och metoden för sambandsanalys 1 presenteras i anslutningen till resultaten i slutet av kapitel 5.

För att studera arbetslöshetens och de tidsbegränsade arbetenas betydelse i förhållande till socialhjälpstagandet i befolkningen, finns i denna avhandling sambandsanalyser och en korrelationsmatris. I arbetet med denna avhandling har det också skapats befolkningskohorter, som gör att det går att jämföra socialhjälpstatistiken och AKU:erna. Kohorterna är först uppdelade på män respektive kvinnor, och dessa grupper är sedan uppdelade i åldersgrupper. Utifrån dessa grupper går det att studera hur socialhjälpstagandet varierar med positionen på arbetsmarknaden, en studie som i korrelationsmatrisen även görs över tid. Detta innebär att det även går att studera förändringen av en viss grupps relation mellan arbetslöshet och socialhjälpstagande över tid. Genom att analysera materialet på detta sätt går det sedan att säga hur stark relationen mellan socialhjälp och arbetslöshet har varit och om den har förändrats över tid.

I korrelationsmatris 1 i kapitel 7 jämförs relationen mellan socialhjälp och arbetslöshet för män och kvinnor under perioden 1963 till 2000, där statistiken dels är uppdelad i köns- och ålderskohorter och dels uppdelad över fyra decennier för att ge en bild av hur relationen har förändrats över tid för dessa grupper. Här finns också spridningsdiagram för att illustrera sambandet mellan arbetslöshet och socialhjälp, där varje observation motsvarar en viss åldersgrupp män eller kvinnor ett visst år.

Från och med år 1987 började man mäta andelen tidsbegränsade anställningar. Här mättes variationen av hur många som har haft tidsbegränsade arbeten och hur många som har haft fasta arbeten, samt hur stor andel det är som har den ena eller andra typen av anställningar. Genom att göra en sambandsanalys mellan tidsbegränsade anställningar, arbetslöshet och socialhjälpstaggande, går det att analysera huruvida utvecklingen av flera tidsbegränsade arbeten och arbetslöshet har påverkan andelen som erhåller socialhjälp. Sambandsanalys 2 undersöker om utvecklingen av tidsbegränsade arbeten hänger samman med ett ökat behov av socialhjälp, vilket undersöks i kapitel 9. Koefficienterna i sambandsanalysen är standardiserade, vilket innebär att det är betavariabler som jämförs med varandra. För att testa sambandsanalysen finns också t-test i avhandlingen, vilket görs för att undersöka att den oberoende variabeln definitivt påverkar den beroende variabeln. Detta krävs för att kunna undersöka antalet frihetsgrader – det vill säga antal värden som är fria att variera när man skattar en viss parameter⁶³. Det görs också här ett F-test för att testa modellens robusthet. F-test baseras på kvoten mellan två varianser, och stickprovsfördelningens form beror på antalet frihetsgrader i både täljaren och nämnaren⁶⁴. Sambandsanalys 2 sträcker sig dock bara fram till år 2000, då statistiken efter det året helt läggs om och åldersgrupperna inte längre är jämförbara med varandra.

Från och med år 2009 går det att följa vad som är den huvudsakliga anledningen till att en person har erhållit ekonomiskt bistånd. Detta material har samlats in genom att alla (20 olika) anledningar till understöd har nedtecknats och här blivit aggregerade till åtta kategorier. I Appendix står alla angivna anledningar och deras procentfördelning (se tabell 10A). Det är bara en anledning som

63 Edling (2003), s. 121.

64 Ibid., s. 128.

har registrerats per vuxen understödd, men det kan också inom samma familj finnas flera olika anledningar – trovärdigheten får detta till trots betraktas som hög, om än något mindre för testundersökningen från år 2009, som inte är en totalundersökning. Insamlingen har skett på olika sätt genom utdrag från Socialstyrelsen och rapporterna över *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd*, där den senare är mera detaljerad.

3.8.2 Metoden för kvalitativ analys

I denna avhandling används kvalitativt material i olika former. Citat från flertalet SOU:er förekommer, men också material från den politiska debatten under 1930- och 1940-talen. Dessa politiska skrifter är utvalda för att de behandlar arbetslöshet och/eller den dolda arbetslösheten, och speglar hur de olika politiska partierna ställde sig till denna fråga under nämnda årtionden. Urvalet är gjort utifrån vad de partier som satt i riksdagen under denna period skrev om arbetslöshet. Citat och resonemang har valts ut då de här anses vara representativa för de enskilda partiernas inställning till arbetslöshet. Detta kvalitativa material visar hur man betraktade fattigvårdstagare som var arbetslösa under den här perioden. Samtidigt ligger det i de politiska partiernas intresse att driva frågan om arbetslöshet eller att framställa arbetslösheten på ett särskilt sätt, för att gynna deras eget politiska arbete. Detta måste man hålla i minnet när man arbetar med politiska skrifter och vara särskilt kritisk till statistik om arbetslöshet i dessa, då den kan vara utvald för ett särskilt syfte. Av den anledningen är inte den arbetslöshetsstatistik som emellanåt finns i de politiska skrifterna medtagen i denna avhandling, utan endast stycken som beskriver hur de politiska partierna har förhållit sig till arbetslöshet.

Kvalitativt material har också hämtats från politiska motioner, tidningsartiklar och andra kvalitativa källor, där i synnerhet texter kring diskussionen om den dolda arbetslösheten eller försvinnandet av arbetslöshet har valts ut. Detta material har valts utifrån sin representativitet i frågan. De lagar som har stipulerat hur socialhjälp ska fördelas och till vilka den ska gå, har också i viss utsträckning inkluderats i avhandlingen. De olika fattigvårds- och sociallagarna från år 1871, 1918, 1956, 1980 och 2001 säger något om hur samtiden betraktade arbetslöshet inom fattigvården och socialtjänsten. Det är dock problematiskt att utgå från lagarna för att få bevis för hur socialhjälp har fördelats, vilket man emellanåt har gjort i tidigare forskning. I åtskilliga fall är det tydligt att

lagarna inte har följts och att man har utsträckt utdelningen av socialhjälp längre än vad lagarna tillåtit, i synnerhet under första delen av 1900-talet. Lagarnas förhållanden till det statistiska utfallet ur de årliga undersökningarna från Socialstyrelsen visar dock på spännvidden i vad man sa och hur man handlade.

I denna avhandling har en del av materialet hämtats från Statens offentliga utredningar (SOU:er). Varje SOU är skriven som en beställning för att utreda en eller flera frågor. Vad man väljer att belysa och undersöka i en SOU säger också något om vad som anses viktigt, vilka frågor som är värda att ställa samt vem eller vilka som har tillsatts för att utreda frågan. Detta material har både använts till det kvalitativa och kvantitativa underlaget. I SOU:erna finns material och statistik som inte går att finna annorstädes, och som inte tidigare har använts i liknande forskning, vilket gör att denna avhandling kan visa på en mer sammansatt bild. För att hitta passande material har de SOU:er som har anknytning till ämnena arbetsmarknad, socialförsäkringar eller socialhjälp från början av 1900-talet och framåt genom sökts systematiskt. Socialhjälpstudier och Arbetskraftsundersökningarna är kvarlevor, medan SOU:erna är berättande källor, vilket gör att deras trovärdighet kan vara komplicerad – utredningarna präglas av dem som har tillsatts för att göra dem, vilka frågor de ska svara på och vilka svar som förväntas bli levererade. Då kvarlevor har högre trovärdighet än berättande källor övertrumpar statistiken från kvarlevorna statistiken från SOU:erna. I många fall finns det dock ingen lämplig statistik i någon kvarleva, vilket innebär att man får förlita sig på de berättande källorna. Förutsättningen för att ta med SOU:er och använda dem som material är dock att man förklarar i vilken kontext de har tillkommit och försöker avgöra deras trovärdighet. Statistiken från SOU:erna har främst använts i den illustrativa statistiken, men vissa citat har också hämtats från dessa statliga utredningar.

4. Teori

4.1 Introduktion

Det finns en bred uppsättning teorier för att analysera fattigdom, arbetslöshet och dem som har befunnit sig på marginalen av arbetsmarknaden. I detta kapitel avhandlas några av de mera framträdande teorierna inom detta fält, de som har använts i tidigare studier om socialhjälp och de som rör forskning om personer på arbetsmarknadens marginaler. För att förklara varför människor erhöll fattigvård under första delen av 1900-talet har teorin om *livscykelfattigdom* dominerat som förklaring. Från och med 1970-talet uppstod många nya begrepp, *social exkludering*, *utanförskap*, *två tredjedelssamhälle*, *prekariat*, *marginalisering* med flera, vilka har använts för att analysera socialhjälpen och dem som befunnits sig på marginalen av arbetsmarknaden och/eller i fattigdom. Under 1980-talet utvecklades *insider-outsider*-teorin, i vilken man betonade hur så kallade insiders stänger ute så kallade outsiders. Diskriminering på arbetsmarknaden och inom välfärdssystemet har också använts som förklaringsmodell för att undersöka vissa gruppers utsatta position. Under 1990-talet fick Esping-Andersens *välfärdsregimer*, med Sverige som främsta exempel på den universella välfärdsstaten, stort genomslag⁶⁵. Dessa teorier diskuteras i detta kapitel.

I denna avhandling prövas om de arbetslösa som har erhållit socialhjälp kan analyseras utifrån den marxistiska teorin om den industriella reservarmén tillsammans med teorin om den duala välfärden, i motsättning till de teorier som tidigare har använts inom forskning om socialhjälp. Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet var marxistiska teorier vanligt förekommande för att analysera samhällsförändring, men sedan sjönk de i popularitet. Under 1970-talet fick dessa teorier återigen ett uppsving som analysverktyg, men har därefter försvunnit något inom den samhällsvetenskapliga forskningen. Det senaste decenniet har dock något ändrats. I den internationella, och i synnerhet inom den anglosaxiska, forskningen har marxistiska teorier och teorin om den

⁶⁵ Esping-Andersen (1990). Esping-Andersen pekar på den omfattande avkommodifieringen i Sverige, det vill säga hur man genom välfärdens utveckling har gjort arbetskraften mindre till varor (kommoditeter) och att arbetskraften har skyddats från marknadens svängningar.

industriella reservarmén blivit allt mer använda⁶⁶. Kända teoretiker som David Harvey, John Bellamy Foster, Andrew Glyn, Loïc Wacquant och Fredrich Jameson med flera har använt sig av teorin om en industriell reservarmé för att analysera arbetsmarknaden och arbetslöshetens utveckling i det moderna samhället⁶⁷. För Sveriges del har Göran Therborn använt sig av en marxistisk analys i flera studier och artiklar om den svenska välfärdsstaten, men även Walter Korpi och Staffan Marklund har i viss mån analyserat välfärden utifrån en marxistisk teoriram⁶⁸. För att studera arbetslöshet har Hans Wallentin använt sig av marxistiska teorier i *Arbetslöshet och levnadsförhållanden i Göteborg under 1920-talet*⁶⁹. Ingen har dock hittills analyserat utvecklingen av socialhjälpens förhållande till arbetsmarknaden och förändringen av tidsbegränsade arbeten i Sverige under 1900-talet utifrån ett marxistiskt perspektiv, eller ställt frågan vad som skulle kunna vara en industriell reservarmé i den svenska välfärdsstaten. I den marxistiska teorin om den industriella reservarmén saknades dimensionen av en välfärdsstat. Det som avgjorde den enskilda människans ekonomiska utsatthet, när denna teori kom till, var positionen på arbetsmarknaden. Därefter fanns, i bästa fall, fattigvården att falla tillbaka på. I denna avhandling utgör arbetsdelningen basen för analysen. Positionen inom välfärdsstaten dikteras först och främst av den enskilda människans arbetsmarknadsdeltagande, men samtidigt är välfärden viktig för att förstå den varierande ekonomiska utsattheten. Därför utgör välfärden här överbyggnaden. Välfärdens struktur bidrar i stor utsträckning till att ändra människors känslighet gentemot arbetsmarknaden och blir av dessa skäl viktig att analysera för att förstå den industriella reservarméns roll i ett modernt samhälle.

4.2 Basen: Arbete

Teorierna kring arbete är utgångspunkten för att analysera varför vissa människor har en marginalposition på arbetsmarknaden, och här tas tre olika teorier upp

66 Grover och Piggott, (2005) s. 705–17, Byrne (1997) s. 27–51, Cammack (2009), Brass (2014) s. 616–21.

67 Harvey (2010), Harvey (2011), Braverman (1985), Cammack (2009), Glyn (2006), Foster och McChesney (2012), Wacquant (2010) s. 605–20.

68 Therborn (1986) s. 131–64, Therborn (1987) s. 237–54, Therborn (1984), Korpi (1978), Marklund (1990) s. 125–40.

69 Wallentin (1978).

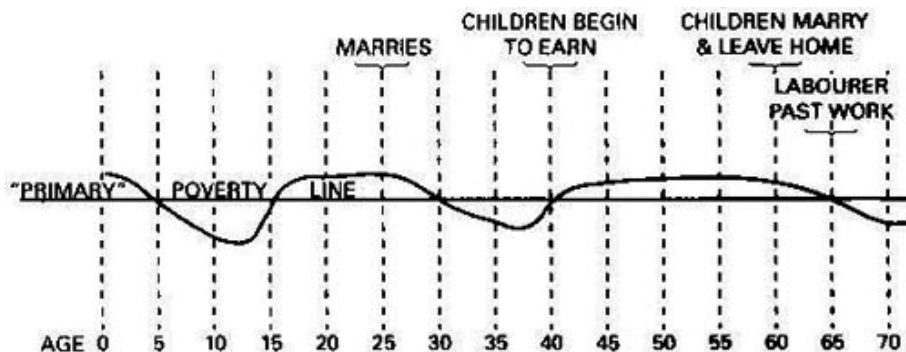
som försöker svara på frågan varför den enskilda individen hade en marginalposition på arbetsmarknaden. Arbete blir därför basen i detta teorikapitel och utgör grundförutsättningen för var individen hamnar. Välfärden utgör därmed överbyggnaden som bygger på själva basen men också i sin tur kan påverka basen. De olika teorierna om arbete som här används har tillkommit vid olika tidpunkter och har därför en olika lång historik. Teorin om insider-outsider skapades på 1980-talet, teorin om livscykelfattigdom härstammar från början av 1900-talet, medan teorin om den industriella reservarmén är ett arv från mitten av 1800-talet. De första två teorierna har varit välanvända inom den svenska forskningen, medan teorin om den industriella reservarmén har kommit något i skymundan. Samtidigt har teorin om den industriella reservarmén en längre historia med flera olika grenar, och kommer därför i detta avsnitt att få lite mera utrymme. Därtill måste också aspekten om diskriminering läggas, vilket skulle kunna vara en förklaring till varför vissa befinner sig på arbetsmarknadens marginal.

4.2.1 Livscykelperspektivet

I York i England under början av 1900-talet gjorde Seebohm Rowntree grundläggande studier av fattigdomen, där han och hans assistenter samlade in information från 11 560 familjer om hur deras levnadssituation och framförallt deras levnadsomkostnader såg ut. Genom att räkna ut hur mycket näring en familj behövde och utifrån det studera möjligheterna till att köpa livsmedel med motsvarande näringsinnehåll i närområdet, framkom en bild över huruvida familjerna lyckades hålla sig över fattigdomsgränsen eller inte. Rowntree fann att möjligheten att hålla sig över fattigdomsgränsen varierade över livscykeln. Rowntree publicerade år 1901 sina resultat i boken *Poverty: A Study of Town Life* i vilken han visar att fattigdom dyker upp under olika perioder i livet⁷⁰.

70 Rowntree (1902).

FIGUR 1 Från Seebohm Rowntrees bok *Poverty: A Study of Town Life*, ”Poverty cycles”



Källa: *Poverty: A Study of Town Life* s. 137, år 1908 (fjärde utgåvan)⁷¹.

Figur 1 är hämtad från Rowntrees bok, och den pekar på att i synnerhet under tre perioder av livet är det stor risk att man befinner sig under fattigdomsstrecket. Den första perioden är under barndomen, innan man har börjat lönearbeta (vid cirka 14 års ålder). Kostnaderna inom hushållet för barn var höga, vilket bidrog till att barnen också var fattiga. Den andra perioden var när en person själv bildade familj och i sin tur fick en tyngre försörjningsbörda. Den tredje perioden inföll när man inte längre var i arbetsför ålder och inte hade förmåga att lönearbeta. Rowntree menade att det delvis var de låga lönerna som var orsak till fattigdom, men han pekade också på att det var de fattigas egna, individuella val som skapade fattigdom. Olika omständigheter – som att ha många barn eller att familjeförsörjaren dör, samt alkoholmissbruk, spel och vadhållning – låg till grund för att fattigdomen var så pass utbredd som den var. Rowntree underströk således arbetarklassens oförmåga att begränsa sin barnalstring och ett obetänksamt leverne som orsaker till fattigdomen, en uppfattning som både låg i linje med den samtida, borgerliga uppfattningen och har beröringspunkter med det malthusianska sättet att betrakta fattigdomens orsaker (se avsnitt 4.2.3 för fler detaljer om det). I Rowntrees modell är det också tydligt att efter 65 års ålder var man *Labourer past work*, det vill säga att man befann sig utanför arbetslivet, och då man inte längre hade löneinkomst så var man fattig. Rowntree hade med andra ord både idéer om fattigdom som

⁷¹ Ibid.,

låg i linje med den samtida borgerliga uppfattningen, men också åsikter som betraktades som mer radikala. De av hans idéer som har levt vidare och använts i senare forskning har i synnerhet varit teorierna om livscykelfattigdom: att fattigdom och behovet av fattigvård sammanfaller med ekonomisk utsatthet i olika åldrar, och att detta framför allt skulle vara fallet innan välfärdsstaten utvecklades vid mitten av 1900-talet.

4.2.2 Insider-outsider-teorin

Insider-outsider-teorin utvecklades av nationalekonomerna Assar Lindbeck och Dennis Snower under 1980-talet⁷². De menade att det hade skapats en situation i många länder under slutet av 1900-talet med dels en grupp insiders på arbetsmarknaden som hade fast sysselsättning och en stark förhandlingsposition, dels outsiders, de arbetslösa eller de med marginell sysselsättning. Dessa grupper, menade Lindbeck och Snower, stod i konflikt med varandra på arbetsmarknaden. Insiders, med sin starka position på arbetsmarknaden, gjorde situationen svårare för outsiders, utanför eller på gränsen till arbetsmarknaden. I fall arbetsgivarna ville anställa personer till lägre lön så skulle de som redan hade arbete kunna strejka, vägra att samarbeta med de nyanställda, vägra att utbilda dem, och så vidare. Detta skulle då, enligt Lindbeck och Snower, förklara det faktum att arbetslösa inte bjuder under de sysselsattas löner. På detta sätt hämmade insiders arbetsmarknadens rörlighet och skapade både ökad arbetslöshet och lönetröghet⁷³.

Lindbeck och Snower menar att om arbetsmarknaden skulle ha fungerat som andra marknader, hade lönerna bestämts utifrån utbud och efterfrågan, men på grund av dessa insiders starka position ligger lönerna istället högre än jämviktstillståndet – vilket enligt förespråkarna av insider-outsider-teorin orsakade arbetslöshet och arbetsmarknadsproblem. Eftersom insiders besatt företagsspecifika kunskaper skulle det vara förenat med stora kostnader för arbetsköparen att byta ut dem mot billigare outsiders, och hoten i form av att vägra samarbeta, strejka etc., var därför trovärdiga. Insiders åtnjöt också fördelar i form av generösa arbetslöshetsförsäkringar och andra förmåner. Lindbeck menar i *Work Disincentives in the Welfare State* att socialförsäkringarna för-

72 Lindbeck och Snower (1984), Lindbeck och Snower (1989).

73 Lindbeck och Snower (1989).

dröjde arbetslöshetsperioden, och att denna uppdelning på arbetsmarknaden skapade onödigt lång och omfattande arbetslöshet⁷⁴. Lösningen på problemet med insider-outsider-situationen var alltså att bryta sönder privilegierna för insiders, minska fackföreningarnas makt och att i större utsträckning införa flexibla löner. En sådan utveckling skulle innebära att arbetsmarknaden skulle påminna mer om andra typer av marknader och därmed fungera smidigare. Detta skulle i sin tur gagna hela samhället och minska arbetslösheten⁷⁵. Den huvudsakliga konfliktlinjen för Lindbeck och Snower gick följaktligen mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Det var inte arbetsköparna som spelade ut olika grupper av arbetare emot varandra, utan det var de med en etablerad position på arbetsmarknaden som skapade denna situation på grund av sitt privilegierade läge. Konflikten mellan olika typer av arbetare var därmed central i denna analys och förklarar varför vissa var outsiders.

4.2.3 Den industriella reservarmén

Teorin om den industriella reservarmén, även kallad den relativa överbefolkningen, har en längre historia och man finner dess ursprung under första delen av 1800-talet. Arbetslöshet som fenomen började främst uppmärksammas i och med industrialiseringen. Det uppstod återkommande problem med människor som enbart hade lönearbete att förlita sig på för sin överlevnad, och när konjunkturen sviktade stod de utan försörjning. Problemet med arbetslöshet hade funnits före industrialiseringen, men hade varit mer geografiskt utspritt och i större utsträckning varit ett problem för den enskilde. När de arbetslösa blev påfallande många på samma plats utvecklades arbetslöshet från ett individuellt problem till en samhällsangelägenhet. De klassiska ekonomerna, som Smith, Ricardo, Malthus, Say och Nassau, hade dock ett marginellt intresse för arbetslöshet. De var på det stora hela taget överens om att arbetslösheten skulle försvinna om bara marknaden fick fungera ostört. I det korta perspektivet var flera av dem medvetna om de sociala problem som arbetslösheten skapade, men detta låg utanför deras primära intresse, då de sociala problemen inte påverkade marknaden som helhet. Längst av dem gick Malthus, som i *An Essay on the Principle of Population*, publicerad år 1798, skriver om överskottsbefolkningen och att det var meningslöst att införa fattigvårdslagar, eftersom befolkningen

74 Lindbeck (1980).

75 Ibid.,

tenderade att öka snabbare än livsmedelsförsörjningen⁷⁶. De fattiga måste förbli fattiga. Arbetslösheten och fattigdomen gick inte att regleras och fattigvården skulle bara öka och förlänga lidandet. En stor del av mänskligheten var således dömd att leva på svältgränsen, processen var automatisk och oundviklig. Malthus vände sig mot de brittiska fattigvårdslagarna i Speenhamssystemet som infördes år 1795, som innebar att arbetslösa fick viss arbetslöshetsersättning. Enligt Malthus uppmuntrades därmed befolkningen att skaffa fler barn, vilket i slutändan innebar att än fler människor skulle svälta. Han föreslog att institutionaliserad fattigvårdshjälp skulle avskaffas successivt⁷⁷.

Karl Marx vände sig både emot det ointresse som fanns för arbetslöshet och mot den minimala betydelse som de övriga, klassiska ekonomerna hade tillskrivit arbetslösheten som fenomen, och formulerade sina idéer i *Kapitalet: Kritik av den politiska ekonomin*, publicerad år 1867. Marx var dock inte först med att använda detta begrepp eller se denna arbetslöshetens betydelse i ekonomin: En av Malthus främsta antagonister i frågan om fattigvård var den brittiske fredsdomaren John Weyland, som i boken *A Short Inquiry into the Policy, Humanity and Past Effects of the Poor Laws* från år 1807 försvarar de engelska fattigvårdslagarna med huvudargumentet att ett överskott av arbetskraft var nödvändigt för att ekonomin skulle kunna växa, varför det låg i samhällets intresse att människor inte skulle svälta ihjäl⁷⁸. Weylands idé blev således en föregångare till Marx teori om den industriella reservarmén. Själva begreppet industriell reservarmé myntades först av radikaler i den brittiska arbetarrörelsen, den chartistiska ledaren Bronterre O'Brien skrev om den industriella reservarmén i tidningen *Northern Star* år 1839⁷⁹. Den franska ekonomen Eugène Buret studerade och skrev också om den flytande befolkningen i de stora städerna i boken *La misère des classes laborieuses en France et en Angleterre*, publicerad år 1840. Buret skrev då att:

76 Malthus (1986).

77 Ibid.,

78 Weyland (1807).

79 Denning (2010) s. 84. *Northern Star* var en dagstidning som fanns i England mellan 1837 och 1852. NS hade den näst största spridningen av alla Englands dagstidningar år 1839. Bronterre O'Brien var utbildad advokat och tidningsman samt ledare för den chartistiska rörelsen: en arbetarklassrörelse som kämpade för rösträtt och politiska reformer. Den chartistiska rörelsen existerade mellan åren 1838 och 1858.

För att föras framgångsrikt kräver det industriella kriget stora arméer som kan koncentreras till ett ställe och förgöras. Och det är varken hängivenhet eller pliktökänsla som får soldaterna i denna armé att utvärda mödorna som läggs på dem; det är bara för att undgå hungerns krassa ofrånkomlighet [...] den industri som tar arbetarna i anspråk låter dem bara leva när den behöver dem, men så snart den klarar sig utan dessa arméer överger den dem utan minsta tvekan, och arbetarna med dem.⁸⁰

Marx samarbetspartner och vän Friedrich Engels använde också begreppet reservarmé i *De arbetande klassernas läge i England* från 1844. Engels skrev att:

[...] den engelska industrin alltid, utom under de korta perioder då högkonjunkturen når sin höjdpunkt, måste ha en arbetslös reservarmé av arbetare, för att vara i stånd att producera de mängder av varor som marknaden kräver under de månader då aktiviteten är som högst. Denna reservarmé växlar i storlek allteftersom marknadsläget ger anledning att anställa en större eller mindre del av dess medlemmar.⁸¹

Marx var därmed inte först med begreppet reservarmé, men han blev den som utvecklade en mer omfattande teori kring det. I sin kritik av Malthus i *Kapitalet* menade Marx att Malthus förstår behovet av en överbefolkning för den moderna industrin, men att han förklarar denna ökning som en följd av oförsiktiga levnadsvanor inom äktenskapet. Malthus insåg inte att den kapitalistiska produktionen alltid kommer att behöva en fattig, disponibel arbetskraft som skapades av befolkningstillväxten. Det var inte människor som på grund av sitt leverne blev fattiga, utan det kapitalistiska systemet behövde för sin obegränsade aktivitet en industriell reservarmé som var oberoende av Malthus befolkningsteori⁸². För att förklara vilken roll de arbetslösa fyllde i det kapitalistiska systemet, skapade Marx den allmänna lagen för den kapitalistiska ackumuleringen, även kallad ökningen av kapitalets organiska sammansättning. Här pekar Marx på att när kapitalet expanderar behövs flera arbetare (variabelt kapital), som anställs i produktionen. Denna utveckling har ofta innefattat att de tidigare har berövats sina produktionsmedel och förlorat sina

80 Buret (1840) s. 68–69. Originalcitatt: *La guerre industrielle demande, pour être conduite avec succès, des armées nombreuses qu'elle puisse entasser sur le même point et décimer largement. Et ce n'est ni par dévouement, ni par devoir, que les soldats de cette armée supportent les fatigues qu'on leur impose; c'est uniquement pour échapper à la dure nécessité de la faim. [...] L'industrie qui les a convoquées ne les fait vivre que quand elle a besoin d'elles, et, sitôt qu'elle peut s'en passer, elle les abandonne sans le moindre souci; et les ouvriers.*

81 Engels (1983) s. 89.

82 Marx (1974) s. 560.

andra försörjningsmöjligheter, och på så sätt blivit lönearbetare som inte har några andra försörjningsmöjligheter än att sälja sin arbetskraft. Vid ekonomiska rationaliseringar har det variabla kapitalet, som arbetarna utgjort, ersatts med investeringar i nya typer av maskiner och ny, arbetsbesparande teknik. Marx menar att när kapitalisterna investerar i anläggningar, utrustning och material (konstant kapital), leder detta till en ökning av den organiska sammansättningen av kapitalet, där satsningarna på teknik övertrumfar investeringarna i arbetskraft. När denna utveckling äger rum på kapitalmarknaden, sker en förflyttning från variabelt kapital till konstant kapital och arbetsinsatsen per produktionsenhet minskar. Enligt Marx skulle detta leda till att arbetslösheten ökar⁸³. Inom den marxistiska teorin går därmed konfliktlinjen mellan arbetsköpare och arbetare. Dessa två grupper har helt olika ekonomiska intressen, men arbetsköparen kan utnyttja den industriella reservarmén som ett konkurrenshot mot dem som har fast lönearbete för att hålla nere lönerna. På så sätt spelar man ut två grupper emot varandra, trots att de enligt den marxistiska teorin har gemensamma intressen. Konkurrens om arbetena och lönerna ökar, vilket minskar löneandelen men ökar vinstandelen inom företagen.

Om den industriella reservarmén skulle bli för liten, uppstod primärt två problem för kapitalismen, enligt Marx. För det första att det blir färre arbetare som kan träda in på arbetsmarknaden under högkonjunktur, och för det andra att en minskad reservarmé skulle bidra till att minska konkurrensen om arbeten och driva upp lönerna. Med modern, ekonomisk terminologi fungerar den industriella reservarmén som en inflationsdämpare. Företag kan därmed öka vinstandelen på bekostnad av en minskad löneandel. Marx menade därför att arbetslösheten är en oundgänglig faktor i det kapitalistiska systemet och den huvudsakliga hävstången i kapitalackumulationen. Han skriver i *Kapitalet* att *Den moderna industrins hela rörelseform alltså beror på att en del av arbetarna ständigt går arbetslösa eller delvis arbetslösa*⁸⁴. Det var endast under det ekonomiska uppsvinget som full sysselsättning tillfälligt kunde uppnås, och den industriella reservarmén för ett ögonblick kunde upphöra, för att sedan återkomma när ekonomin befann sig på väg ned mot ekonomisk depression eller recession. Marx betraktade följaktligen arbetslösheten som ett fullkomligt centralt fenomen för kapitalismens utveckling.

83 Ibid., s. 540.

84 Ibid., s. 559.

Under den industriella reservarmén på samhällsstegen placerade Marx även en grupp som han kom att kalla för trasproletariatet, eller på tyska Lumpenproletariat: en grupp som bestod av tjuvar, tiggare, prostituerade, strejkbrytare etc., vilka Marx inte hade mycket till övers för, då de aldrig skulle kunna utveckla en klassmedvetenhet. De hade ingen central plats i produktionen och var inte heller till någon nytta för den revolutionära kampen, och kanske till och med ett hinder för förverkligandet av ett klasslöst samhälle enligt Marx. I avsnitt 4.3 diskuteras varför denna grupp inte inkluderas i denna avhandlingens klassanalys.

4.2.4 Vilka utgjorde den industriella reservarmén?

Marx definierade den industriella reservarmén som en permanent reservoar av ledig arbetskraft, socialt nödvändig för att utvidga den kapitalistiska produktionen och öka vinsterna. Han såg den industriella reservarmén som oskiljaktig från resten av arbetskraften. Men Marx gjorde också en uppdelning av den industriella reservarmén i tre delar: *den latent*, *den flytande* och *den stagnerande*. Den latent delen av reservarmén fanns i jordbruksområdena och bestod av ett konstant flöde av arbetskraft från jordbruket till industrin i städerna. Enclosure-rörelsen i England under 1700- och 1800-talen är ett klassiskt exempel på hur lantbefolkningen berövades sina produktionsmedel genom inhägnad av allmänna marker och därmed måste omvandla sig till lönearbetare i den expanderande textilindustrin för att kunna överleva⁸⁵. Det skedde härmed en *kommodifiering* av arbetskraften, där före detta jordbrukare blev varor på en marknad, och kunde köpas och säljas. Det finns otaliga moderna exempel på denna utveckling med omfördelning av mark och teknisk förändring som pådrivande faktorer i proletariseringen av landsbygdens befolkning. Den latent gruppen återfinns idag huvudsakligen i utvecklingsländerna, i de expanderande megastäderna⁸⁶.

Den flytande delen av den industriella reservarmén bestod av arbetare som var arbetslösa på grund av de normala upp- och nedgångarna inom kapitalackumuleringen. De utgjordes av personer som nyligen hade arbetat, men för tillfället var utan arbete och sökte efter ett nytt. Den stagnerande delen av den industriella reservarmén var, enligt Marx, den största och den hade extremt

85 Ibid., s. 567.

86 Davis (2007).

oregelbundet arbete. Detta inkluderade alla typer av deltidsarbete, tillfälligt arbete och tillfälligt kontraktarbete. Lönerna för arbetare i denna kategori sades falla under den genomsnittliga normalnivån för arbetarklassen, och det var här som merparten av de uppsagda hamnade. Denna grupps levnadsstandard låg under arbetarklassens genomsnitt.

Det irländska jordbruksproletariatet var en grupp som personifierade den industriella reservarmén i England under industrialiseringen. Marx skriver följande om det irländska jordbruksproletariatets situation: *Det oregelbundna arbetet, de osäkra arbetsförhållandena, den ständigt återkommande och långvariga arbetslösheten, alla dessa symtom på en relativ överbefolkning, som framgår av fattigvårdsspektörernas rapporter*⁸⁷. Den utsatta position som den industriella reservarmén befann sig i menade Marx avspeglades i fattigvårdens siffror under 1800-talet – fattigvården, som var den sista utposten före svälten. Vilka som har ansetts utgöra den industriella reservarmén har också varierat, beroende på perspektiv och studerad tidsperiod. Marx pekade i *Kapitalet*, som tidigare nämnts, på att invandrare i form av irländare utgjorde en stor del av den brittiska reservarmén på 1800-talet, men även att äldre människor ingick i den. De sistnämnda var också de som blev avskedade först och hade svårt att få nya arbeten:

Både i de egentliga fabrikerna och i alla stora verkstäder, som använder maskiner eller där modern arbetsdelning är införd, användes yngre arbetare i stort antal, men så snart de når mogen ålder, kastas de flesta av dem i allmänhet ut på gatan, medan en liten del av dem får varaktig sysselsättning i samma industrigen. De utgör en beståndsdel av den flytande överbefolkningen, som växer med industrins omfång.⁸⁸

Marx ger i *Kapitalet* några ytterligare exempel på vilka som tillhörde den industriella reservarmén: Kvinnliga arbetare i hemindustrin menade han var en annan typisk grupp, som agerade som stötdämpare mot fluktuationer på arbetsmarknaden⁸⁹. Äldre och hemarbetare var i många fall samma personer, och i synnerhet hemindustrin var dominerad av kvinnliga arbetare.

Eftersom det kapitalistiska systemet består och det, enligt Marx, alltid måste finnas en industriell reservarmé är frågan vad är den moderna motsvarighe-

87 Marx (1974) s. 624.

88 Ibid., s. 566.

89 Ibid., s. 567–568.

ten till en industriell reservarmé är idag? De grupper som skulle kunna träda in på arbetsmarknaden och som inte fullt ut använder sin yrkeskapacitet är många, såsom studenter, bönder, pensionärer, arbetsinvandrare och hemmafruar. Man kan dock inte säga att de alla utgör en reservarmé på samma sätt som de fattigaste arbetslösa. David Harvey skriver i *A Companion to Marx's Capital*, publicerad år 2010:

[...] att kapitalackumuleringen kräver inte bara att det finns en tillgänglig befolkning, utan en tillgänglig befolkning som är tillräckligt fattig, tillräckligt okunnig, tillräckligt förtryckt och desperat för att kunna rekryteras som lågavlönad arbetskraft i det kapitalistiska systemet⁹⁰.

De som är arbetsföra men fattiga fungerar som reservarbetskraft på ett helt annat sätt än hemmafruar, studenter och pensionärer har gjort.

Harry Braverman moderniserade flera av Marx idéer i monografin *Arbete och monopolkapitalet – Arbetets degradering i det tjugonde århundradet*, publicerad år 1974. Braverman gör förutsägelser baserat på hur mäns och kvinnors arbeten har förändrats under 1900-talet och hur den industriella reservarmén kommer att utvecklas i framtiden. Bravermans teori bygger på att det är män som i större utsträckning har förlorat sina arbeten under senare delen av 1900-talet, och att det skett en degradering av lönearbetet. Trenden pekar på att en del av den manliga arbetarbefolkningen har överförs till den industriella reservarmén, utan att detta görs synligt i arbetslöshetsstatistiken, medan kvinnors andel på arbetsmarknaden har ökat. Braverman menar också att dessa två diametralt motsatta rörelser är en del av samma trend:

Dessa två statistiskt helt olikartade rörelser är emellertid motverkande endast till formen. När det gäller kärnan representerar de bara två sidor av ett och samma fenomen, nämligen tillväxten av den industriella reservarméns massa. Bland den manliga befolkningen kommer detta till uttryck i ett bortfall inom den kategori som kallas ”icke arbetsökande”, med andra ord en ökning av den stagnerande delen av arbetskraftsreserven. Bland den kvinnliga befolkningen kommer det till uttryck i en ökning av andelen förvärvsarbetare som tidigare inte tillhörde arbetsmarknaden, vilket

90 Harvey (2010) s. 270. (Originalcitat: *The accumulation requires the prior existence of not only an available population but an available population that is sufficiently impoverished, is sufficiently ignorant, is sufficiently oppressed and desperate, that it can be recruited as a low-wage labor into the capitalist system.*)

måste innebära kanske miljontals nya kvinnoarbetare per år och därmed en expansion av den flytande kvinnliga reservarmén.⁹¹

Braverman pekar på att levnadsvillkor och arbetsvillkor för män och kvinnor under slutet av 1900-talet allt mer har kommit att börja likna varandra. Hans teorier om den industriella reservarmén var vidare att arbetstillfällena inte kommer att försvinna i lika hög grad för dem som redan är etablerade på arbetsmarknaden, som för dem som är nya på arbetsmarknaden, det vill säga unga och invandrare. Dessa invandrare och unga arbetstagare kommer att utgöra en allt större andel av reservarmén och bli de som tidvis tillhör den sysselsatta befolkningen, eller den arbetslösa befolkningen⁹². Detta leder oss in på invandrare som reservarmé. Harvey hävdar att arbetskraftsinvandringen till just Sverige under efterkrigstiden från Portugal, Jugoslavien och Centraleuropa var ett tydligt exempel på hur behovet av en reservarmé kan stillas genom import av arbetskraft, eftersom starka fackföreningar och utbyggnaden av de svenska socialförsäkringarna hade eliminerat den flytande delen av den svenska reservarmén⁹³.

Inom den tidiga teoretiska diskussionen betraktades därmed äldre, kvinnor och hemarbetare som typiska medlemmar av den industriella reservarmén under industrialiseringen. För Sveriges del har senare Harveys idéer, från mitten av 1900-talet, om arbetskraftsimport setts som ett sätt att återuppbygga en reservarmé av arbetskraft. Braverman förutsåg i sin tur att efter 1970-talet kommer unga och invandrare att träda fram som den mer moderna formen av den industriella reservarmén. Vilka grupper teoretikerna har betraktat som den industriella reservarmén har därmed förändrats över tid.

4.2.5 Diskriminering

Vid sidan av dessa teorier med tydliga upphovsmän kan det också finnas ren diskriminering på arbetsmarknaden, det vill säga att vissa grupper helt enkelt inte får tillhöra kärnarbetskraften på grund av hudfärg, kön, funktionshinder eller någon annan anledning. Detta kan bero på diskriminering i lagstiftningen, till exempel att vissa grupper i samhället enligt lag inte får ha vissa arbeten. Det

91 Braverman (1985) s. 334.

92 Ibid., s. 326–341.

93 Harvey (2010) s. 280.

kan också bero på strukturer som genomsyrar arbetsmarknaden, där arbetsköpare eller arbetssäljare systematiskt diskriminerar en viss grupp och på så sätt håller den borta från att vara kärnarbetskraft. Detta gör att de diskriminerade därmed befinner sig i en marginell position enbart på grund av vilka de råkar vara födda till att vara. Det finns otaliga exempel i historien där vissa etniska grupper enligt lag inte har fått inneha vissa arbeten och därav hamnar i en marginalposition på arbetsmarknaden, där de får söka sin utkomst bland de arbeten som blir över. Det har också under historiens gång funnits mängder av lagar som institutionaliserade kvinnornas roll som marginal arbetskraft. Det finns otaliga exempel på att kvinnor eller människor med ”fel” hudfärg enligt lag inte ska få inneha vissa typer av anställningar och ämbeten, och därmed förpassas de till arbetsmarknadens marginal. Det kan också finnas sedvänjor och liknande, som i praktiken har varit lika starka som den diskriminerade lagstiftningen, där det inte har ansetts lämpligt att en viss grupp, företrädesvis kvinnor, innehar vissa arbeten. Olika aspekter av diskriminering kan kombineras med alla de andra teorierna.

4.3 Diskussion om arbete

Det finns följaktligen flera olika teorier som har använts i tidigare forskning för att förklara varför människor befinner sig på marginalen av arbetsmarknaden, varför det finns en grupp som utgör kärnarbetskraften och en grupp som befinner sig i utkanten. Några av dessa teorier löper in i varandra, men några av dem står också i bjärt kontrast till varandra. I denna avhandling kommer den marxistiska teorin om den industriella reservarmén att prövas, och det är därför av särskilt intresse att studera hur de övriga teorierna förhåller sig till den marxistiska teorin. Den första teorin som introducerades för att förklara fattigdomen var Seebom Rowntrees teori om livscykelfattigdom. Den huvudsakliga delen av Seebom Rowntrees förklaringsmodell, som har använts i senare forskning, har främst beskrivit hur fattigdom varierar över livscykeln: att människor under vissa perioder av livet är mer utsatta för ekonomiska påfrestningar än under andra. Rowntree tar upp löneproblematiken i sitt verk, men det är inte den delen av hans teori som har levt kvar. I flera fall gränsar Rowntrees synsätt till det malthusianska, där problemet läggs på att familjer föder för många barn eller lever slösaktigt, och att det i sin tur skapar en ekonomiskt svår situation för hushållen. Genom att hävda att fattigdom beror på ålder, försörjningsbörda

eller lättsinnigt leverne sätter man inte lönearbetsituationen i fokus. Vad gäller de äldre i samhället skiljer sig Rowntrees teorier markant från Marx. Medan Rowntree i sin modell pekar på att äldre var fattiga för att de befann sig utanför arbetslivet och saknade löneinkomster, menar Marx att de äldre inte alls lämnade arbetslivet utan var en viktig del av den industriella reservarmén och höll sig kvar efter bästa förmåga. I teorin om livscykel fattigdom kan det också finnas aspekter av diskriminering – inte då bara att till exempel kvinnor och äldre skulle ha en lägre produktivitet och vara sämre arbetskraft, men också att de förväntas vara sämre arbetskraft. Baserat på den förutfattade meningen kan arbetsköparen legitimera en lägre lön. Livscykel fattigdom och diskriminering kan därmed samverka.

Insider-outsider-teorin, vilken lanserades på 1980-talet, utgår från att det är insiders på arbetsmarknaden som skapar outsiders och på olika sätt försöker hålla dem ute för att stärka sin egen ekonomiska position. Konfliktlinjen här går därmed mellan två typer av lönegrupper, kärnarbetskraften och marginalarbetskraften, inte som i den marxistiska teorin mellan arbetsköpare och arbetare. Insider-outsider-teorin står i tydlig kontrast till teorin om den industriella reservarmén, eftersom konfliktlinjen inom den marxistiska teorin går mellan arbetare som grupp – oberoende om de är på eller utanför arbetsmarknaden – och arbetsköpare. En form av kritik mot insider-outsider-teorin är att även om man tar bort sådana förmåner som insiders har, och följden blir att fackförbundsmedlemskapen minskar i omfattning och arbetslöshetskassans generositet minskar, fungerar inte arbetsmarknaden bättre, arbetslösheten minskar inte och andelen människor i outsiderposition fortsätter att öka. Problemet kan därmed inte härledas till de ”skråprivilegier” som de med en insiderposition skulle ha. Även insider-outsider-teorin går att förena med diskriminering, som att de grupper som befinner sig på insidan diskriminerar en viss grupp som befinner sig på utsidan baserat på till exempel kön, hudfärg, etnicitet eller annat, och därmed kan insiders agera diskriminerande genom att exempelvis inte tillåta kvinnor på arbetsplatsen och/eller som kärnarbetskraft.

Den marxistiska teorin om en industriell reservarmé har inte heller förblivit okritiserad. Den mötte bland annat kritik under 1940- och 1950-talet. Det gick uppenbarligen under denna period att ha full sysselsättning och hög tillväxt samtidigt. Den keynesianskinspirerade ekonomin, med en kontracyklisk ekonomisk politik, verkade därmed ha överkommit den marxistiska lagen om

att det alltid måste finnas en industriell reservarmé. John M. Keynes menade själv på 1920-talet att Marx teorier i *Kapitalet* var ologiska, föråldrade och vetenskapligt felaktiga och ointressanta, eller rentav omöjliga att tillämpa i dagens samhälle⁹⁴. Konflikten mellan Marx och Keynes i synen på arbetslöshet handlar huvudsakligen om huruvida de tror att det går att förena arbete och kapital eller inte. För Marx var dessa fenomen oförenliga och stod ständigt i konflikt med varandra. Marx menade att arbetarna kan förbättra sin position och att lönen kan stiga, men kedjan till lönearbetet kommer att bestå och den kommer aldrig att släppa lönearbetaren fri. När de goda ekonomiska tiderna är över kommer arbetslösheten och den industriella reservarmén att återuppstå⁹⁵. Keynes å sin sida menade att arbetslösheten kunde regleras inom det kapitalistiska systemet och att motsättningen mellan arbete och kapital inte var lika definitiv. Med ansvarsfull kontracyklisk politik kunde full sysselsättning upprätthållas, något som Marx menade bara var möjligt under tillfälliga ekonomiska uppgångar och att man alltid kommer att sjunka tillbaka till hög arbetslöshet. Marx menade därmed att arbetslösheten inte kunde försvinna inom det kapitalistiska systemet för gott, för Keynes var detta möjligt. Även den marxistiska teorin är förenlig med diskriminering på arbetsmarknaden och att arbetsköpare skapar en uppdelning av olika grupper. Arbetsköparen kan favorisera en viss grupp, baserat på till exempel hudfärg, etnicitet eller kön, och missgynna en annan grupp – därmed skapas spänningar mellan arbetarna och de får svårare att se sina gemensamma intressen och agera tillsammans.

I denna avhandling är inte Marx teori om trasproletariat inkluderad. Marx menade att det går att placera en grupp som består av vagabonder, förbrytare, prostituerade med flera utanför den industriella reservarmén. Han kallar dem även för *dödsvikten i industrins reservarmé*⁹⁶. De står, skriver han, helt utanför den reguljära arbetsmarknaden och dessa människor befinner sig därmed utanför både arbetsmarknaden och klasskampen. Detta är också en del av den marxistiska klassindelningen som stött på mycket kritik under 1900-talet, bland annat av Hal Draper i *The Concept of the "Lumpenproletariat" in Marx and Engels*⁹⁷.

94 Keynes (1972) s. 258. (Originalcitat: *How can I accept a doctrine which sets up as its bible, above and beyond criticism, an obsolete economic textbook which I know to be not only scientifically erroneous but without interest or application to the modern world?*)

95 Marx (1974) s. 546.

96 Ibid., s. 569.

97 Draper (1972).

I denna avhandling menas istället att det inte går att placera någon grupp helt utanför arbetsmarknaden. Vad historien har visat, framför allt under 1900-talet, är att vid vissa tillfällen – när efterfrågan på arbetskraft varit akut – har alla tänkbara arbetskraftsreserver absorberats. Att därtill beskriva en grupp som evigt förtappade är en människosyn som dras med en fatalistisk anstrykning, där människor inte kan ändra sina livsbanor.

4.4 De utestängande teorierna

Teorierna om marginalisering, social exkludering, utanförskap, tvätredjedelssamhälle, prekariat och *disaffiliation* kommer av flera anledningar inte att användas som teoretiska verktyg i denna avhandling. Dessa begrepp bör emellertid tas upp i teoriavsnittet, då de varit mycket vanliga både inom den arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska forskningen samt inom den politiska debatten. De har sedan 1960- och 1970-talen utvecklats, i synnerhet i en europeisk kontext, för att analysera grupper som varken har haft fast lönearbete eller omfattats av välfärdsstatens socialförsäkringar, eller på annat sätt befunnit sig utanför. Begreppen har vuxit fram både från ett politiskt vänster- och högerhåll för att kunna förklara samhällsutvecklingen. Det gemensamma för begreppen är att de försöker definiera en grupp med en svag integrering i samhällsekonomin som har stått utanför lönearbetarsamhället. I grunden bygger alla dessa begrepp på idén och uppfattningen om att vissa grupper i samhället är utestängda eller riskerar att utestängas från en fullvärdig integrering i samhället och istället segregeras i undergrupper. Begreppen har i detta avsnitt delats upp i två grupper, och här nedan diskuteras hur de står sig gentemot teorin om den industriella reservarmén.

4.4.1 Marginalisering, social exkludering, tvätredjedelssamhälle och utanförskap

Ett av de mest använda begreppen för att analysera fattigdom och dem som befinner sig i utkanten av arbetsmarknaden har varit marginalisering. Marginaliseringsbegreppet härstammar från 1920-talet då Robert E. Park skrev artikeln *Human Migration and the Marginal Man* och skapade begreppet *den marginella människan*⁹⁸. Begreppet utvecklades sedan vidare under 1960-talet.

98 Park (1928) s. 881–93.

Att marginalisera betyder enligt Nationalencyklopedin att *göra överflödig i arbets- och samhällslivet, särskilt med avseende på (långtids)arbetslös el. mer eller mindre utslagen person*⁹⁹. Lars Svedberg skriver i *En bok om marginalitet* att marginalisering avser positionen i en social struktur och en utsatt individ eller grupps ställning i förhållande till arbete, och att en marginell ställning förutsätter någon form av tillhörighet även om tillhörigheten är bräcklig¹⁰⁰. Även Anders Kjellberg diskuterar i *Har den svenska modellen överlevt krisen? Facklig organisering och arbetsmarknad: marginalisering av ungdomar och invandrare* huruvida man kan tala om en viss marginalisering av ungdomar och invandrare inom arbetslivet¹⁰¹. När man analyserar socialhjälpstagande utifrån ett marginaliseringsperspektiv brukar marginaliseringen ofta härledas till en svag välfärdsstatsposition och i synnerhet en svag arbetsmarknadsposition. Ökandet av arbetslöshet, tillfälliga och tidsbegränsade anställningar har drivit på marginaliseringen i samhället. Men man stannar också där. Varför arbetslösheten och tillfälliga och tidsbegränsade arbeten har ökat lämnas oförklarad, som ett konstaterande.

Marginalisering har främst använts för att kunna analysera dem som inte har hamnat utanför välfärden, istället för dem som befinner sig på marginalen. Det finns därmed en skillnad mellan marginaliserade och socialt exkluderade. Social exkludering har ofta använts i den internationella forskningen om fattigdom de senaste 30 åren. Begreppet myntades i Frankrike under 1960-talet som ett sammanfattande begrepp om de människor som riskerade att slås ut ur den sociala gemenskapen. Begreppet har sina rötter i den franska republiken med dess betoning på samhällets moraliska ansvar för de sociala banden dels mellan individer och dels mellan individer och samhälle¹⁰². Social exkludering (eller utestängning) betyder följande, enligt Hilary Silver, författare till artikeln *Social Exclusion and Social Solidarity*:

Social utestängning syftar på förlopp där individer eller hela lokalsamhällen systematiskt utestängs från rättigheter, möjligheter och resurser (t.ex. boende, sysselsättning, hälso- och sjukvård, medborgerligt engagemang,

99 *Nationalencyklopedins Nätupplaga*, 2014. Nationalencyklopediens ordbok, artikel *marginalisera*

100 Svedberg (1994) s. 39.

101 Kjellberg (2000) s. 65.

102 Jönsson och Starrin (1999) s. 51.

demokratisk delaktighet och rättssäkerhet) som normalt är tillgängliga för samhällsmedborgarna och är avgörande för social integration.¹⁰³

Social exkludering kan därför inte sägas vara samma sak som marginalisering, utan social exkludering är en tydligare form av uteslutning, medan de marginaliserade befinner sig på marginalen mellan inkluderade och exkluderade. Begreppet social exkludering har dock blivit mindre använt inom den svenska forskningen än marginalisering, dock finns det ett annat mönster i övriga Europa. Björn Halleröd skriver i antologin *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv* om att begreppet fattigdom under de senaste åren blivit allt mer undanträngt av begreppet social exkludering. Detta är särskilt fallet inom EU, menar Halleröd, där social exkludering närmast har fått en officiell prägel och där kampen mot social exkludering har getts hög prioritet (åtminstone på det retoriska planet)¹⁰⁴. I Storbritannien har *social exclusion* fått stort genomslag, i synnerhet inom New Labours politik från 1990-talet. Kritiken mot begreppet gör ofta gällande att det har kommit att ersätta begreppet fattigdom. Diskussioner om begreppet social exkludering mynnar ofta ut i förklaringen att det är en förändrad arbetsmarknad som exkluderar människor. På samma sätt som för begreppet marginalisering saknas en förklaring till varför arbetsmarknaden exkluderar människor. Den teoretiska modellen kring social exkludering slår bara fast att det händer – inte varför.

Under 1980-talet fick också begreppet *tvåtedjedelssamhälle*¹⁰⁵ genomslag, och det betecknar en typ av social exkludering. Begreppet var ett politiskt slagord sprunget ur den tyska debatten om den nya arbetarklass som hade uppstått i 1980-talets Tyskland. Uttrycket har sin grund i det samhälle där arbetslösheten kvarstod trots en generell ökning av tillväxten i ett lands ekonomi. För ungefär två tredjedelar av samhällets befolkning fanns möjligheten till säkra anställningar och socialförsäkringstrygghet, medan den kvarvarande tredjedelen hamnade i otrygga anställningar och fattigdom. I den svenska antologin *Utanförskap* från år 2011 använder man omväxlande begreppen utanförskap,

103 Silver (1994)s. 531–78. (Originalcitat: *Social exclusion refers to processes in which individuals or entire communities of people are systematically blocked from rights, opportunities and resources (e.g. housing, employment, healthcare, civic engagement, democratic participation and due process) that are normally available to members of society and which are key to social integration.*)

104 SCB: *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975–1995* (1997), Forskning om fattigdom, relativ deprivation och social exkludering – begrepp och metoder, s.137–142.

105 Nyström (1995) s. 56–59.

social exkludering, utestängning och marginalisering för att tala om den grupp som har hamnat utanför i Sverige och man försöker från olika perspektiv analysera den socioekonomiska situation som dessa människor befinner sig i¹⁰⁶. Begreppet utanförskap lanserades som ett politiskt nyckelbegrepp av den borgerliga partiliansen inför valet 2006 och har därefter använts flitigt i den svenska debatten, där det delvis kan ses som en synonym till begreppet social exkludering¹⁰⁷. Enligt Nationalencyklopedin är definitionen av utanförskap *det att stå utanför viss gemenskap i hem, arbets-, kultur- eller samhällsliv, mellan medlemmar av ett land, folk etc.*¹⁰⁸. Begreppen tvåtredjedelssamhälle och utanförskap brukar också peka på en förändrad arbetsmarknad och välfärd där vissa individer hamnar utanför. Men även för dessa begrepp saknas en förklaring till varför och när detta sker på arbetsmarknaden.

4.4.2 Prekariat och disaffiliation

För att analysera situationen som har uppstått sedan 1970-talet har teoribildningar utvecklats som vill betona att det som har skett är ett nytt fenomen, som distinkt skiljer sig från tidigare tidsepoker. Det är en ny grupp som inte har fått fäste i lönearbetesamhället utan befinner sig utanför, och som ibland hävdas ha helt andra intressen än de som har lönarbete. *Prekariat* är ett begrepp som har bildats för att beskriva denna grupp. Ordet är en sammanslagning av orden prekär (i betydelsen *osäker*) och proletariat. Det har vuxit fram i liknande former på olika språk (till exempel ES: precariedad, PT: precariedade, FR: précarité, IT: precarietà och DE: Prekariat). Begreppet har återkommit frekvent i den europeiska debatten om arbetsförhållanden och socialförsäkringar under 2010-talet. Det härstammar från sociologin och används för att beskriva en social grupp som består av dem som befinner sig utanför den etablerade arbetsmarknaden. Bland dessa inkluderas långtidsarbetslösa och personer vars anställning eller försörjning länge har varit osäker eller tillfällig. Hit kan även de räknas som innehar provanställning, som livnär sig på svartjobb eller vikariat, som har en så kallad praktikplats eller går på socialbidrag. Guy Standings bok *Prekariatet – den nya farliga klassen* har fått det största genomslaget i litteraturen. Han definierar sju positioner på den samtida arbetsmarknaden och prekariatet är

106 Alm (2011), s. 7.

107 Ibid., s. 8.

108 *Nationalencyklopedins Nätupplaga*, 2015, artikel *utanförskap*

en av dem: *Elite, Salariat, Proficians, Manual employees, The essence of the old 'working class', Precariat, Misfits*¹⁰⁹. Dessa sju grupper motsvarar enligt Standing den moderna arbetsmarknadens uppdelning och särskiljer sig främst i fråga om arbetsinkomst, trygghet och förmåner. Guy Standing skriver att utvecklingen mot ökad flexibilitet och tillfälliga anställningar är en återkommodifiering av arbetskraften¹¹⁰. Det innebär att arbetskraftens avkommodifieringsprocess rullas tillbaka så att människor inte längre omfattas av arbetslöshetskassa, pensioner och sjukförsäkring i lika stor utsträckning som tidigare, utan i allt större utsträckning måste få behovsprövade bidrag. Standing menar också att det framväxande prekariatet har annorlunda önsksningar och behov vad gäller trygghet än de som tillhörde den traditionella arbetarklassen. Prekariatet representerar något nytt, och kan utgöra en politiskt farlig klass, enligt Standing¹¹¹, en otrygg klass vars utsatthet kan bidra till att de blickar bakåt mot tryggheten i lönearbetarsamhället, ställer sin utsatthet mot andras utsatthet och därifrån kan de söka reaktionära lösningar på den utveckling som inte gagnar dem.

Flera liknande begrepp har tidigare cirkulerat i den europeiska debatten. I den franske sociologen Robert Castels *From Manual Workers to Wage Laborers: Transformation of the Social Question* menar han att en ny social fråga har uppstått bland dem som befinner sig utanför det gängse lönearbetet¹¹². Under 1700- och 1800-talens industrialisering skapades en socialt explosiv situation på grund av att en stor (och växande) grupp intog en central roll i produktionen samtidigt som de levde under miserabla förhållanden. Sedan tidigt 1970-tal har denna sociala situation återuppstått, menar Castel, men nu berör den inte längre lönearbetare utan människor som inte var beroende av förvärvsarbete för sin överlevnad, de fattiga som lever permanent utanför samhället, som han kallar för disaffilierade, det vill säga ungefär ”de som inte hör till”. De utgör dock inget hot mot etablissemangen för de saknar den position som en gång tillät arbetarklassen att utgöra en kraft för social förändring, när de genom strejker och nedläggning av arbete kunde påverka produktionen. Castel listar tre faktorer som skiljer dem som berörs av den nya sociala frågan från dem som berördes av den sociala frågan under industrialiseringen:

109 Standing (2013) s. 18 (publicerad på engelska år 2011).

110 Ibid., s. 52.

111 Ibid., s. 231.

112 Castel (2003).

- Det är en heterogen grupp, som inte har många gemensamma nämnare som håller dem samman.
- De saknar en vision om ett alternativt samhälle.
- De har ingen outhärlig roll att fylla för att samhället ska fungera.¹¹³

Castel menar att medan fattigdom hos arbetarklassens massor under industrialiseringen hotade den sociala ordningen, har de fattiga i det samtida samhället ingen sådan funktion. De är en oorganiserad, brokig skara som inte har lyckats skapa någon idé om en alternativ samhällsbildning, samtidigt som de inte kan strejka sig till bättre förhållanden. Detta menar Castel gör att de är överflödiga i det moderna samhället.

4.5 Diskussion om de utestängande teorierna

Marginaliseringsperspektivet och idén om social exkludering stammar från en modern form av politisk diskurs, där fattigdom kläs i en ny språkdräkt och även i en annan samhällsanalys än den marxistiska, där vissa grupper helt separerade från samhället, där de egentligen inte fyller någon roll eller har någon hemvist. Staffan Marklund pekar i artikeln *Structure of Modern Poverty* på att istället för att definiera de fattiga som marginaliserade, bör man betrakta dem som en industriell reservarmé. Marklund menar att eftersom de fattiga rekryteras och ibland återbördas till arbetarklassen finns ett kontinuerligt flöde där emellan. Han menar att marginaliseringsperspektivet, eller andra teorier om att en viss grupp står utanför samhällsstrukturen, gör att man utesluter de fattiga ur klasstrukturen. Om man istället betraktar de fattiga som en reservarmé ser man denna grupp som en del av en klasstruktur snarare än att de har blivit utestängda från konventionella aktiviteter i samhället i stort¹¹⁴.

Begreppet social exkludering har också mött kritik från annat håll, bland annat av John Goldthorpe som menar att begreppet är den tredje vägens socialdemokrati, ett sätt att komma runt frågan om fattigdom. Han hävdar att den grupp som definieras som socialt exkluderade i stort sett utgörs av de mest missgynnade inom arbetarklassen¹¹⁵. Liknande resonemang tar även David

113 Ibid., s. 387.

114 Marklund (1990) s. 128.

115 Jones (2011) s. 99–100.

Byrne upp i *Social Exclusion and Capitalism: The Reserve Army Across Time and Space* där han menar att den industriella reservarmén på ett effektivt sätt har blivit återskapad *en masse* som ett sätt att underlätta kapitalackumulation, och han menar vidare att mycket av den samtida socialpolitiken har hjälpt till att underlätta denna process genom att dölja den bakom nya begrepp. Den sammanfattagna kritiken här är att användningen av begrepp som social exkludering, marginalisering, utanförskap och andra nyord är en del av utvecklingen för att undvika diskussion om fattigdom och klass i samhället.¹¹⁶ Standing gör direkt i titeln till sin bok *Prekariatet – den nya farliga klassen* uttryck för att prekariatet är en farlig klass, en klass som skapar instabilitet i samhället. Han viger hela sitt slutkapitel åt att förklara vilken farlig, politisk och omstörtande kraft prekariatet kan utgöra¹¹⁷. Begreppet prekariat anknyter därmed inte främst till en ekonomisk analys utan mer till en politisk analys. Om man däremot utgår från den ekonomiska funktion som prekariatet fyller kan man betrakta det som en grupp som skapar ekonomisk stabilitet istället för politisk oro. Utifrån det marxistiska perspektivet är det prekariatets främsta syfte: Genom att ständigt vara tillgängligt som arbetskraft vid produktionsuppgångar bidrar det till en obruten kapitalackumulation och skapar följaktligen ekonomisk stabilitet. Men Standing har också mött kritik. I en recension av hans bok skriver Jan Breman att prekariatet som begrepp är historielöst. Det har alltid funnits mängder av olika osäkra anställningsformer inom kapitalismen. Den förändring som Standing syftar på och Breman vänder sig emot är att de typer av fasta anställningar som uppstod efter andra världskriget i västvärlden och är egentligen en anomali, eftersom det alltid har funnits mängder av osäkra anställningsformer inom kapitalismen. I recensionen vänder sig också Breman mot att avskilja prekariatet som en egen klass med egna intressen istället för att peka på de gemensamma intressen som prekariatet har med andra arbetargrupper¹¹⁸.

Begreppet prekariat, så som Guy Standing beskriver det, lider i mångt och mycket av samma problematik som *insider-outsider-teorin* som Lindbeck och Snower lanserade. Standing vill peka på att olika arbetargrupper har fundamentalt olika intressen inom ekonomin och ställer dem därmed emot varandra. Prekariatet skulle förvisso kunna användas på samma sätt som begreppet industriell reser-

116 Byrne (1997) s. 27.

117 Standing (2013) s. 197.

118 Breman (2013).

varmé, som en arbetskraftsbuffert med syfte att stabilisera ekonomin och driva ner löneanspråken, men man kommer då väldigt nära begreppet industriell reservarmé vilket gör det nya begreppet prekariat i princip onödigt. Till skillnad från begrepp som livscykelfattigdom och insider-outsider-teorin har inte prekaritet någon tydlig upphovsperson. Det skulle därmed gå att ha en annan definition av begreppet än den som lanserats av Standing. Samtidigt är det hans bok som har satt begreppet på kartan, vilket gör att denna avhandling utgår från hans definition. Ett liknande begrepp är Castels disaffilierade människor. Denna idé är också sprungen ur tanken om att de utanför arbetsmarknaden, på grund av för dålig utbildning, avsaknad av språkkunskaper eller långtidsarbetslöshet är mer eller mindre dömda till evig arbetslöshet. Precis som med idén om prekaritet kan man hävda att detta är ett ohistoriskt perspektiv. Vid en förbättrad konjunktur kan även den mest bortgallrade arbetskraft plötsligt bli nödvändig, vilket i synnerhet den svenska historien har visat. Att utforma idéer om ett annat och alternativt samhälle är inte något som sker över en natt, inte heller att skapa en gemensam identitet för något att kämpa för eller enas bakom. Att därav avfärda denna som grupp som i princip kasserad, vilket Castels gör, är därmed förhastat.

I denna avhandling är en avgörande kritik mot begreppen marginalisering, social exkludering, utanförskap, disaffiliation, tvätredjellessamhälle och prekariat att dessa begrepp inte kan svara på varför människor egentligen hamnar utanför. Inom de teorier som beskrivits här kommer man till slutsatsen att det främst är på grund av den förändrade arbetsmarknaden som dessa grupper har uppstått de senaste 40–50 åren. Genom en ökning av arbetslösheten och antalet tillfälliga och tidsbegränsade arbeten hamnar dessa grupper vid sidan av eller helt utanför. Den springande punkten om varför det har skett en ökning av arbetslösheten och tillfälliga och tidsbegränsade arbeten lämnar man oförklarad. Dessa förhållandevis nya begrepp kan dock vara användbara för att förstå och förklara olika gruppers sociokulturella eller psykosociala förhållanden till kulturella, politiska och/eller socialpsykologiska aspekter. När det kommer till att förklara varför samhället, och i synnerhet arbetsmarknaden, har utvecklats åt ett håll med fler osäkra arbeten faller de emellertid till föga. Med dessa ny-ord skyler man också över problemet med fattigdomen i det moderna samhället och överskuggar den centrala lönearbetspositionen och utvecklingen av tidsbegränsade arbeten till förmån för andra parametrar. När dessa begrepp lämnas att förklara perioden 1960–2010-talet, och man kompletterar med att använda

Rowntrees teorier om livscykelfattigdom för att förklara fattigdomen under första delen av 1900-talet, döljs arbetsmarknadsrelationer och anledningarna till varför arbetsmarknaden har utvecklats som den gjort.

Den andra huvudsakliga kritiken i denna avhandling mot dessa begrepp är att man aktivt skapar en vi-och-dem-uppdelning. De som befinner sig på marginalen, eller utanför, ingår inte i klasshierarkin inom dessa teoretiska byggen. Det dras en tydlig gräns mellan de utanför å ena sidan och de som befinner sig inne på arbetsmarknaden å andra sidan. Här gör den marxistiska uppdelningen en helt annan analys. En styrka i att använda teorin om den industriella reservarmén är att den betonar den starka relation och de tydliga gemensamma intressen som de innanför och de utanför arbetsmarknaden har. Vidare visar den marxistiska teorin att det inte finns en annan grupp med distinkt andra intressen, utan att alla som är beroende av sin arbetskraft för att överleva är i samma situation. När man drar upp en gräns dem emellan skapar man också en möjlighet att spela ut dessa grupper emot varandra. Det är detta som gör den marxistiska teorin distinkt annorlunda än uteslutningsteorierna och insider-outsider-teorin. Marxismen betonar de starka gemensamma intressena för både dem som är inuti och utanför lönearbetarsamhället. Avsaknaden av förklaringskraft till samhällsutvecklingen och den oberättigade uppdelningen mellan grupper i samhället är de främsta skälen till att de utestängande teorier inte kommer att användas i denna avhandling.

4.6 Överbyggnaden: Välfärden

För att analysera en industriell reservarmé i det moderna samhället räcker det inte bara med att studera arbetsmarknadens konstruktion och anledningar till varför människor har (haft) tidsbegränsade arbeten. Det är också av central betydelse att analysera den avkommodifiering som har skett inom välfärden, eftersom den påverkar hur pass flexibelt arbetskraften har behövt förhålla sig till arbetsmarknaden. De teorier som utgår ifrån denna fråga kommer att diskuteras i följande stycken.

4.6.1 Välfärdsstatsregimer

Ekonomerna Karl Polanyi utvecklade det marxistiska begreppet *kommodifiering* i monografen *Den stora omdaning* från år 1944. Polanyi menar att arbetskraften

inte kan reduceras till vilken vara som helst. Han beskriver en så kallad avkommodifiering av arbetskraften, där han menar att människor inte kan jämföras med varor på en marknad. Befolkningen har genom olika regleringar och reformer i större eller mindre utsträckning, över tid, inbäddats i trygghet från den ekonomiska utsatthet som förändringar inom kapitalismen skapar. Det har enligt Polanyi därmed aldrig funnits en fri arbetsmarknad, utan den har alltid omgärdats av olika typer av inbäddning av befolkningen¹¹⁹. Polanyis koncept utvecklades av Gösta Esping-Andersen i *Three Worlds of Welfare Capitalism*, vilket är en bok som typologiserar olika typer av välfärdsstater beroende på hur pass avkommodifierade de är. Utifrån detta konstruerade Esping-Andersen välfärdsstatsregimer som först utgjordes av tre olika typer: den liberala, den socialdemokratiska och den konservativa, men som efter hand har utvecklats till ytterligare fler. Avkommodifiering är, enligt Esping-Andersen, styrkan i de sociala rättigheterna och medborgarnas grad av immunisering från marknaden. Esping-Andersen använder sig av faktorerna arbetslöshet, sjukförsäkring och pensioner för att mäta graden av avkommodifiering och gör jämförelser mellan olika välfärdsstater i ett avkommodifieringsindex¹²⁰. De stater som har en högre avkommodifieringsgrad skyddar sina medborgare i större utsträckning från marknadens svängningar med olika typer av socialförsäkringar, medan medborgare i de stater som hade en lägre avkommodifieringsgrad är mer känsliga för förändringar på marknaden. Typologiseringen av den skandinaviska välfärdsstaten är dess universella struktur, med den mest omfattande avkommodifieringen, där socialförsäkringarna är generösa och kopplade till staten istället för att man får dem utbetalda av arbetsköpare. Kvalifikationskraven för dessa försäkringar är också låga i internationell jämförelse.

Esping-Andersens främsta verk publicerades år 1990. Han utgick i typologiseringen av den svenska välfärden utifrån den fulla sysselsättning som Sverige hade haft under hela efterkrigstiden. När Esping-Andersen främst studerar Sverige är det under 1980-talet, det vill säga under den period då arbetslösheten var låg och till och med sjönk. Esping-Andersens välfärdsregimer bygger därför i hög grad på idén om att individer följer stabila livsmönster. De improduktiva barn- och ungdomsåren följs av en obruten period av fasta, långvariga förvärvsarbeten

119 Polanyi (2002).

120 Esping-Andersen (1990).

och slutligen av en improduktiv ålderdom. Underförstått i Esping-Andersens modell är alltså att det råder full sysselsättning och att människor också har fasta arbeten under en given period av livet. Utifrån detta kvalificerar sig individen till socialförsäkringarna och socialförsäkringarnas omfattning kan därifrån vara mer eller mindre avkommodifierande. Esping-Andersen diskuterar inte i *Three Worlds of Welfare Capitalism* framväxandet av mer tillfälliga eller temporära arbeten och vilken påverkan det skulle kunna ha på välfärdsstatens utveckling.

4.6.2 Den duala välfärden

Teorin om den duala välfärden utvecklades först av Dale Tussing i artikeln *The Dual Welfare system*, och anpassades till svenska förhållanden av Staffan Marklund och Stefan Svallfors i *Dual Welfare-Segmentation and Work Enforcement in the Swedish Welfare systems*¹²¹. Marklund och Svallfors pekar på hur relationen på arbetsmarknaden ligger till grund för var man befinner sig i välfärdssystemen, men de betonar också att välfärdssystemet inte bara är en passiv återspeglning av en dual arbetsmarknad, utan försvarar i sig själv en stark dualism. Socialförsäkringarnas koppling till inkomster är inte det enda kriterium som tas i beaktande för att få de inkomstbaserade bidragen. Regelbundenhet och stadigvarande arbete är också viktiga faktorer för att man ska vara berättigad till understöd. Marklund och Svallfors drar upp skiljelinjen i den duala välfärden så här:

Välfärdssystemet är strikt underordnat prestationen på arbetsmarknaden. Marginaliserade arbetare och icke-arbetare kommer att få en marginell position inom välfärdssystemet, medan den arbetande befolkningen tar del av välfärdssystemen som medlemmar i de grundläggande, inkomstrelaterade programmen. Den avgörande faktorn för din position i välfärdssystemen är graden och beständigheten av din position som lönearbetare.¹²²

I synnerhet diskriminerar det duala välfärdssystemet människor som inte arbetar alls eller bara har arbetat under kortare tidsperioder. Således går skil-

121 Tussing (1974) s. 50–58, Marklund och Svallfors (1987).

122 Marklund och Svallfors (1987) s. 39. (Originalcitat: [...] *the welfare system is strictly subordinated to labour market performance. Marginal labourers and non-labourers will receive marginal positions in the welfare system, while the working population is taking part in the welfare system as members of the core income-related programmes. The decisive factor in deciding your position in the welfare system is the degree and permanence of your position as a wage labourer*)

jelinjen i den duala välfärdens struktur mellan dem som arbetar regelbundet och reservarmén som inte arbetar alls eller arbetar oregelbundet [...].¹²³

Marklund och Svallfors drar gränsen i dualismen mellan marginella välfärdsprogram, baserade på låga schablonbelopp, tillhandahållande och behovsprövning å ena sidan, och socialförsäkringar byggda på tidigare inkomster å andra sidan. De som inte har haft full sysselsättning, utan tillfälliga arbeten, har haft det betydligt svårare att kvalificera sig för de sistnämnda socialförsäkringarna. Det finns således ett segment av arbetare som utgör kärnan av arbetskraften genom permanenta lönearbeten och kollektivavtal, som är berättigade till de mer generösa socialförsäkringarna, och en annan grupp med tillfälliga anställningar som är hänvisade till behovsprövade bidrag när de står utan arbete. Den senare gruppen kallar också Marklund och Svallfors för en reservarmé och anknyter därmed till den marxistiska klassuppdelningen. Staffan Marklund listar i skriften *Garanterad fattigdom eller garanterat grundskydd* de fyra grundläggande kriterier som är avgörande för en dual uppdelning av välfärden:

- Arbetsmarknadsdeltagande
- Lönenivå
- Arbetstid
- Sammanlagd längd på anställningen¹²⁴

Det är enligt denna teori inte bara arbetsmarknadsdeltagande som är det centrala, utan även andra faktorer skapar en grupp innanför och en grupp utanför välfärdsstrukturen. Marklunds och Svallfors idéer om den duala välfärden härstammar från början av 1980-talet, och även om de inte ger någon tydlig tidsram för när dessa teorier är applicerbara verkar det vara efterkrigstid och perioden då socialförsäkringarna baserades på inkomstbortfallsprincipen¹²⁵ som åsyftas. Deras egen empiri sträcker sig tillbaka till början av 1970-talet. Andra välfärdsteoretiker har också påpekat hur socialförsäkringar förändrar

123 Marklund och Svallfors (1987) s. 17. (Originalcitat: *In particular, the dual welfare system discriminates against people that do not work at all or have only worked for short periods of time. Thus, the dividing line in the dual welfare structure goes between stable working and the non-working or irregularly working reserve-army.*)

124 Marklund (1987) s. 34.

125 Inkomstbortfallsprincipen är en princip som bygger på att socialförsäkringens utbetalning baseras på tidigare intjänad inkomst.

synen på den industriella reservarmén, Claus Offe skriver till exempel följande i *Some contradictions of the modern welfare state*:

Storskaliga arbetslöshetsförsäkringar som täcker större delen av den arbetande befolkningen gör arbetslösheten mindre önskad för många arbetare och därmed hindras i synnerhet reservarmémekanismen. Sammantaget har välfärdsstaten gjort exploateringen av arbetskraft mer komplicerad och mindre förutsägbar.¹²⁶

Sammanfattningsvis hävdas här att välfärdsstaten har lett till att det har blivit svårare att exploatera arbetskraft. Välfärdsstatens, och i synnerhet arbetslöshetsförsäkringens, uppbyggnad är därmed enligt Offe en hämsko på kapitalismens utbredning. I synnerhet arbetslöshetsförsäkringarna har förändrat den industriella reservarmén i det moderna samhället. Andra teoretiker har pekat på att utvecklingen inom den behovsprövade socialhjälpén ställer allt hårdare krav på bidragstagarna. Dessutom pekar de på att utvecklingen av så kallade workfareprogram inom den behovsprövade välfärden har skapat och förstärkt den industriella reservarméns position för dem som är hänvisade till behovsprövad socialhjälp och står utanför socialförsäkringarna. Paul Cammack skriver i artikeln *Making Poverty Work* från 2009:

Logiken inom workfareprogrammen är dubbelbottnad. För det första är de utformade för att bara attrahera dem som inte kan finna arbete inom det lägsta segmentet av arbetsmarknaden. För det andra innefattar de initiativ som syftar till att maximera sannolikheten för att de som är anställda förblir tillgängliga för att återinträda på arbetsmarknaden i framtiden. I princip bevarar båda följaktligen en reservarmé under återkommande kristider, och gör att den totala arbetskraften behålls på sin maximala storlek över tid.¹²⁷

126 Offe (1982) s. 10. (Originalcitat: *Large scale unemployment insurance covering most of the working population makes unemployment less undesirable for many workers and thus in particularly obstruct the reserve army mechanism. In sum, the welfare state has made exploitation of labour more complicated and less predictable.*)

127 Cammack (2009) s. 202. (Originalcitat: *The logic of workfare programmes is two-folded. First they are structured to attract only those who cannot find work at the bottom end of the labour market. Second, they incorporate initiatives intended to maximize the likelihood that those who are employed will remain available to re-enter the labour market in the future. In principle, therefore, they both preserve a reserve army of labour in time of recurrent crisis, and keep the total labour force at its maximum size over time.*)

Cammack hävdar därmed att workfareprogram är ett sätt att hålla en stor industriell reservarmé intakt, samt att göra socialhjälp så motbjudande som möjligt för att öka flexibiliteten hos dem som utgör den industriella reservarmén. Det har därmed gjorts en klar åtskillnad här mellan dem som kvalificerar sig för socialförsäkringarna och dem som är hänvisade till behovsprövad socialhjälp, där de senare utpekade som samtidens industriella reservarmé, medan de som får ta del av socialförsäkringar är så pass ekonomiskt skyddade att de inte längre kan betraktas som en sådan armé.

4.6.3 Diskriminering och avsaknad av socialförsäkringar

Precis som på arbetsmarknaden kan det inom välfärden finnas olika dimensioner av diskriminering, som visar sig genom att vissa grupper på grund av kön, etnicitet, hudfärg, funktionshinder eller liknande inte tillskrivs samma grundläggande ekonomiska rättigheter som övriga. Från statens och kommunernas sida fråntar man också vissa grupper sina grundläggande rättigheter och möjligheter att ta del av socialförsäkringar och andra förmåner, vilket kan bidra till att dessa gruppers position blir särskilt utsatt. Detta är också en teori som går in i teorierna om välfärdsstatsregimer och den duala välfärden.

En annan aspekt är också att det helt kan saknas socialförsäkringar, vilket var fallet under 1800-talet och för merparten av befolkningen under början av 1900-talet i Sverige. Det enda ekonomiska skyddsnät som fanns var det man erhöll från den behovsprövade fattigvården eller socialhjälp. Enligt teorin för livscykelperspektivet finns det då ingen överbyggnad i form av välfärd. De människor som inte hade full arbetsförmåga eller omfattande försörjningsbörd blev där inte avkommodifierade av någon välfärd, utan hänvisades endast till fattigvården eller andras välvilja.

4.7 Diskussion

Det har riktats en del kritik mot Esping-Andersens uppdelning av välfärdsstatsregimer men inte särskilt mycket kritik mot den mer okända teorin om den duala välfärden. En del av kritiken mot Esping-Andersens välfärdsstatsregimer har varit att de tidigare livsmönstren inte längre är lika fasta, utan att det istället har skett en uppdelning av arbetsmarknaden, där en allt större del av befolkningen inte följer de äldre mönstren med långvariga och säkra arbeten, med möjlighet

att ta del av socialförsäkringar som är baserade på förvärvsarbete, utan hamnar utanför denna struktur¹²⁸. En uppluckring av de fasta arbetena innebär också förändringar av de stabila livsmönster som har varit förutsättningen för den svenska välfärdsmodellen, och begränsade möjligheter att ta del av socialförsäkringarna. Detta skulle också innebära att den enskildes livsförlopp har ett mer oförutsägbart resursflöde och att människors livsbanor har kommit att bli mindre standardiserade. Ungdomsåren följs inte alltid av tillsvidareanställningar i samma utsträckning som tidigare, unga vuxna börjar arbeta senare och de fasta arbetena har blivit färre medan de tidsbegränsade arbetena har blivit fler, samtidigt som pensionsåldern luckras upp och människor fortsätter arbeta efter 65 års ålder. Fasta lönearbeten har både varit den svenska välfärdsstatens grundläggande förutsättning och dess svagaste punkt. Att prata om den svenska välfärdens universella struktur, med socialförsäkringar som täcker alla, blir något problematiskt när strukturen allt mer har frångått detta mönster. När Esping-Andersen samlade material till sin bok på 1980-talet överensstämde denna struktur i större utsträckning med det dåvarande svenska samhället, men har därefter alltmer avlägsnat sig därifrån. Den främsta kritiken mot Esping-Andersens teorier är därför att typologiseringen av den svenska välfärden kan te sig något föråldrad för att analysera hur det svenska samhället fungerar på 2010-talet, 25 år efter att boken skrevs.

Teorin om den duala välfärden har inte blivit lika undersökt, välkänd eller använd som Esping-Andersens teorier om välfärdsregimerna. Inom teorin om den duala välfärden dras en tydlig gräns mellan dem som inte arbetar alls eller bara har arbetat under kortare tidsperioder och dem som har fasta heltidsarbeten. När dessa två grupper blir arbetslösa hamnar de i helt olika ekonomiska situationer, enligt teorin. De som är hänvisade till behovsprövad socialhjälp betraktas som en del av den industriella reservarmén, medan de som är hänvisade till socialförsäkringarna alltså anses alltför avkommodifierade för att motsvara en modern industriell reservarmé. Fokus läggs här främst på skiftande arbetsmarknadsdeltagande. Den stora stötstenen inom teorin blir huruvida det går att dra en gräns mellan dem som har arbetslöshetsförsäkring att falla tillbaka på, eller olika typer av statligt sanktionerade stödarbeten, och dem som måste vända sig till fattigvården vid arbetslöshet. Är det som

128 Standing (2013) s. 67, Andersen och Svarer (2006) s. 17–29, Crompton (2002) s. 537–58; Barbieri (2009).

Marklund, Svallfors och Offe pekade på, att de som erhåller behovsprövat socialhjälp utgör den moderna industriella reservarmén, eller består reservarmén av de båda typerna av arbetslöshet, eller är det möjligt att den industriella reservarmén är mer diversifierad än så? För att kunna göra denna uppdelning måste man ha en definition av den industriella reservarmén. Enligt Marx var den industriella reservarmén en permanent reservoar av ledig arbetskraft, och enligt Harvey måste arbetskraften bestå av tillräckligt fattiga för att de ska kunna rekryteras som låglönad arbetskraft. Är människor som har avkommodifierats genom arbetslöshetsförsäkringen tillräckligt fattiga och desperata för att kunna anses tillhöra en modern industriell reservarmé, eller gäller detta enbart dem som är hänvisade till behovsprövat ekonomiskt understöd – och hur har detta förändrats över tid? Inom arbetslöshetsförsäkringen finns väldigt många olika parametrar, vilket gör det svårt att uttala sig om en generell avkommodifieringsgrad. Aspekter som inbetalningstid, kompensationsnivå och tidsbegränsning spelar in för att avgöra hur skyddad den enskilda individen är. Det kommer därför inte dras en egentlig gräns i denna avhandling för när individen anses vara så väl skyddad att den inte längre kan sägas utgöra en del av den industriella reservarmén. Här görs istället en uppskattning av de sammantagna parametrarna för att avgöra kommodifieringen.

Svallfors och Marklund introducerade teorin om den duala välfärden i Sverige under 1980-talet, men i den här avhandlingen undersöks om denna teori tidsmässigt går att utveckla, och vad som händer med sammansättningen om man flyttar tidsperspektivet – förändras gruppens sammansättning över tid? Harry Braverman gjorde analysen att den industriella reservarmén skulle komma att förändrats åldersmässigt från en äldre till en yngre grupp, och att situationen för män och kvinnor skulle börja likna varandra. David Harvey menade att arbetskraftsinvandringen till Sverige efter andra världskriget var ett typiskt exempel på återuppbyggnad av en industriell reservarmé. Om dessa idéer ska gå att kombinera med teorin om den duala välfärden, och om tesen som provas i denna avhandling ska stämma, borde också dessa gruppers intåg på den svenska arbetsmarknaden synas i socialhjälpstatistiken.

Enligt teorin som Marklund och Svallfors ställde upp, gäller följande: *I synnerhet diskriminerar det duala välfärdssystemet människor som inte arbetar alls eller bara arbetat under kortare tidsperioder*¹²⁹. Detta borde innebära att om andelen

129 Marklund och Svallfors, (1987).

korta kontrakt och tidsbegränsade arbeten ökar, ökar även socialhjälpstagandet, och vice versa, om teorin ska stämma. Samma mönster borde då även gälla för arbetslöshet: att variationen av arbetslöshet hänger samman med variationen av socialhjälpstagande. Om de som är hänvisade till socialförsäkringarna däremot är lika utsatta som de som erhåller socialhjälp försvagas tesen, men är det å andra sidan en större skillnad mellan arbetslösa som får arbetslöshetsunderstöd och de som får socialhjälp förstärks tesen om den duala välfärden. Om det är livscykelteorin som har större förklaringskraft, bör ålder, sjukdom eller förändrad försörjningsbörda förrän socialhjälpstagandet. Parallellt med att sträcka ut denna duala modell tidsmässigt har Sverige också utvecklat ett av de mest omfattande välfärdsystemen i världen, med ett omfattande batteri av arbetsmarknads- och välfärdsåtgärder till sådana personer som annars skulle vara hänvisade till socialhjälp. Frågan är hur man – ur perspektivet att det finns en industriell reservarmé – ska betrakta dessa grupper, som hamnar emellan behovsprövade åtgärder och socialförsäkringar som till exempel AK-arbete eller KAS¹³⁰. Hur har utvecklingen av välfärden och förändringar av arbetsmarknaden i Sverige påverkat vilka som kan betraktas som den industriella reservarmén?

130 AK-arbete var nödhjälpsarbete ordnat av Statens Arbetslöshetskommission (därav förkortningen AK) som fanns mellan 1914 och 1932 (läs vidare i avsnitt 5:3), KAS stod för kontant arbetsmarknadsstöd och fanns mellan 1974 och 1998 (läs vidare i avsnitt 8.2.2).

5. De arbetslösa inom fattigvården

5.1 Introduktion och tidigare forskning

Arbetslösheten i Sverige under första delen av 1900-talet är ett välstuderat område. Framst har arbetslösheten bland fackföreningsmedlemmar och nödhjälpsarbete genom arbetslöshetskommissionen (AK-arbete) undersökts i tidigare studier. I några studier har man pekat på att där arbetslöshetskassorna var för få och otillräckliga fanns alltid AK-arbete eller annat stöd från de kommunala arbetslöshetsnämnderna att tillgå¹³¹. Fattigvård som understödsform nämns inte, bland annat skriver Karl Höjer i *Svensk socialpolitisk historia* att trots att antalet understödstagare steg kraftigt från 1920-talet stod de flesta kommuner främmande inför tanken att det var deras ansvar att bistå arbetslösa och att det var uppenbart att nödlidande människor i stor utsträckning lämnades utan hjälp och blev hänvisade till att tigga¹³². Samtidigt har andra studier i förbigående pekat på att utformningen av arbetslöshetskassorna och AK-arbete i praktiken innebar att många arbetslösa, som inte kunnat beredas hjälp genom anvisat arbete eller genom kontantstöd, fick söka sig till den kommunala fattigvården¹³³. De arbetslösa inom fattigvården framställdes därmed under första delen av 1900-talet i viss forskning som obefintliga och i annan forskning som befintliga, men ändå påfallande outforskade. Det har främst varit fattigvården av de äldre och sjuka som stått i centrum. I avsnitt 2.4 om tidigare forskning nämns Tapio Salonen, som har gjort en uppdelning av fattigvårdens hjälpklientel före och efter välfärdsstatens utveckling. Enligt tabell 1 är de understödda före välfärdsstatens intåg äldre, stora barnfamiljer och ej arbetsföra som bodde på landsbygden. Per Gunnar Edebalk skriver också i artikeln *Folkpension och åldersvård – om svensk socialpolitik 1903–1950* att den främsta bakgrundsfaktorn till sociala problem stod att finna i den agrara sektorn¹³⁴. Annan forskning har

131 Eriksson (2004) s.16, Swärd, Edebalk och Wadensjö (2013), Kapitel 8 *Framväxten av socialförsäkringar* Gabriella Sjögren Lindquist s. 123.

132 Höjer (1952) s. 137–138.

133 Skogh (1963) s. 38, Junestav (2007) s. 3, Ohlsson and Olofsson (1998) s. 115–118, Ds 1999:58 s. 21.

134 Edebalk (2003) s. 132.

också understrukit att fattigvården på landsbygden hade störst andel understödstagare¹³⁵. När utvecklingen av fattigvården i Sverige fram till 1950-talet har analyserats, har forskarna i synnerhet använt Rowntrees livscykelteori för att förklara den. Björn Halleröd ägnar till exempel tio sidor av sin avhandling *Fattigdomen i Sverige* åt Rowntrees teorier¹³⁶, Salonen använder sig av Rowntree i både sin avhandling *Margin of Welfare* och kapitlet *Hundra år av understöd*¹³⁷ och Walter Korpi använder sig av Rowntrees teorier för att analysera Sverige under första delen av 1900-talet i *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen: Arbete, fackförening och politik i Sverige*¹³⁸. I de tidigare studierna har man betonat att man efter välfärdsstatens införande inte längre kan använda Rowntrees teorier, vilket implicit innebär att man säger att det gick att göra det före år 1945. I denna avhandling prövas en annan teoretisk ingång, nämligen om teorin om den duala välfärden – och i förlängningen den marxistiska teorin om den industriella reservarmén – går att använda för att bättre förstå utvecklingen av fattigvård i Sverige under första delen av 1900-talet. Ur detta perspektiv berörs följande frågor i detta kapitel:

- Vad finns det för samband mellan tidsbegränsade anställningar, arbetslöshet och andelen som erhållit socialhjälp?
- Hur har de arbetslösa socialhjälpstagargruppernas storlek och sammansättning varierat?
- Kan man betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé?

5.2 Fattigvårdslagen från år 1918

I Sverige präglades socialpolitiken under de första två decennierna av 1900-talet av 1871 års fattigvårdslag – en strikt lag som bara berättigade fattigvård till äldre och föräldralösa barn. När denna lag instiftades, var den stora stötestenen frågan om hur man inom fattigvården borde förhålla sig till de arbetslösa. I den tidigare fattigvårdslagen från år 1847 hade det legat på kommunernas bord att hjälpa den som blivit arbetslös, såvida man inte ansåg att arbetslösheten var den

135 Nasenius och Ritter (1974), kapitel 2, Elmér (1960).

136 Halleröd (1991) s. 38–49.

137 Puide (2000) Kapitel 3 Tapio Salonen s. 42, Salonen (1993) s. 107.

138 Korpi (1978) s. 123.

sökandes eget fel. Fattigvårdsstyrelserna skulle enligt 1847 års lag försöka skapa arbeten och starta större arbetsföretag för att sysselsätta de arbetslösa under sämre ekonomiska tider, på fattigvårdens bekostnad¹³⁹. På grund av att det inföll flera missväxtår i rad under slutet av 1860-talet, hade antalet understödstagare stigit. Detta hade i sin tur skapat en ekonomiskt betungande situation för fattigvården i många kommuner, vilket bidragit till att det gjordes en översyn av fattigvårdslagen. I förarbetet till 1871 års fattigvårdslag menade man dock att den tidigare fattigvårdslagen, från år 1847, hade skapat fattigdom genom lagens generösa konstruktion, och att det var problematiskt och icke önskvärt att de som behövde understöd tog den för given¹⁴⁰. I 1871 års fattigvårdslag skrev man istället att *En var, som är arbetsför, skall utan fattigvårdssamhällets betungande försörja sig själv och sina minderåriga barn, så ock arbetsför man sin hustru*¹⁴¹. I denna lag hade också kraven på kommunerna att tillhandahålla arbeten tagits bort¹⁴². Grundtanken i 1871 års lag gick i linje med tanken om att en generös fattigvård i själva verket var ett gissel för den fattige och för samhället i stort. Genom att skärpa fattigvårdslagen skulle människor ta ett större eget ansvar för sin egen levnadssituation.

Detta fattigvårdssystem varade i nästan 50 år. Senare utredningar och studier har pekat på att de mest nödlidande mot slutet av 1800-talet och början av 1900-talet var jordbrukets underklass, *den lösa arbetande klassen*¹⁴³. År 1885 upphävdes även den så kallade försvarslöshetsstadgan och ersattes av en lösdriverilag. Försvarslösstadgan var en lag som i princip kriminaliserade arbetslöshet. Den som stod utan arbete och inte kunde försörja sig genom egendom eller tjänst, stod utan laga försvar och sattes i tvångsarbete. Stadgans upphävande innebar att arbetslöshet erkändes kunna vara oförvållat, då den nya lösdriverilagen inte var lika restriktiv som försvarslösstadgan¹⁴⁴. Härigenom blev de arbetslösa

139 *Fattigvårdsförordning 1847:23*.

140 *Underdånigt betänkande, med förslag till förordning angående fattigvården i riket M. M. (1871), s. 2–3*.

141 *Förordning ang. fattigvården af den 9 juni 1871, jemte tillhörande författningar. (1871) s. 3* paragraf 3.

142 *Nya fattigvårdslagen af den 9 juni 1871 (1871)*.

143 Nasenius och Ritter (1974) s. 15, Skogh (1963) s. 124. Till lösa arbetare räknas tillfällig arbetskraft i form av daglönare, backstugusittare etc., de som varken hade jordbruk eller fasta arbeten.

144 Swärd och Egerö, (2008) Johan Edman visar på s. 133 i kapitlet *Lösdriverilagen och den samhällsfarliga lättjan* att andelen lösdrivare satta i tvångsarbete stadigt sjönk från år 1885.

formellt sett berättigade till fattigvård. Det skedde följaktligen motsägelsefulla lagändringar under slutet av 1800-talet, just som exemplet att arbetslösa enligt 1871 års fattigvårdslag inte skulle vara berättigade till fattigvård, men enligt upphävandet av försvarslösstadgan ändå kunde ha legitima skäl att vara arbetslösa. Detta skapade en något förvirrad och motsägelsefull situation för många arbetslösa som kom i kläm mellan olika synsätt och förordningar om arbetslöshet och rätt till understöd. Förvirringen gällde även myndigheterna, som nu hade två motstridiga lagar att förhålla sig till.

Problemen med den restriktiva fattigvården blev än tydligare under början av 1900-talet. Den tilltagande urbaniseringen och industrialiseringen, samt den ekonomiska recessionen under första världskriget, hade skapat en ny klassammansättning med omfattande och återkommande arbetslöshet. Vid införandet av den äldre fattigvårdslagen år 1871 bodde knappt 13 procent av den svenska befolkningen i städerna, år 1910 hade denna siffra stigit till 25 procent och år 1930 var cirka 33 procent av Sveriges befolkning stadsbor¹⁴⁵. Det hade följaktligen ägt rum en omfattande urbanisering efter 1871 års fattigvårdslag, vilket skapade en annan form av försörjningssituation för många människor. Enligt utredningen som gjordes av 1915 års Fattigvårdskommitté, utgjorde de arbetslösa år 1907 endast 0,7 procent av samtliga fattigvårdsunderstödda¹⁴⁶. I den stora undersökningen från Arbetslöshetskommissionen som publicerades år 1924, menar man att under perioden före första världskrigets utbrott hade den siffran (0,7 procent) inte förändrats i någon väsentlig grad¹⁴⁷. Före år 1914 var det följaktligen mycket få arbetslösa som fick fattigvård, om man får tro den officiella statistiken. Den nya ekonomiska och sociala situationen hade dock satt press på de rådande systemen och ledde fram till en översyn av fattigvårdslagen. Under 1910-talet initierades ett utredningsarbete med att modernisera 1871 års lag. I utredningsmaterialet för 1918 års fattigvårdslag skriver man:

ningen såsom en följd härav befinner sig i mer eller mindre snabb tillväxt, i samma mån växer också storleken af de jämförelsevis mera lösa befolkningselementen, ur vilka fattigvårdstagarna till största del torde rekryteras. Härtill kommer, hvad särskildt storstäderna beträffar, den starka dragningskraft på befolkningen, som dess särskildt under goda konjunkturer af åtskilliga orsaker utöfva. På detta sätt kommer nämligen hemortsrätt inom

145 Statistisk årsbok, Nasenius och Ritter (1974) s. 19.

146 *Fattigvårdslagstiftningen. D. 1, förslag till lag om fattigvården m.fl. författningar* (1915) s. 118.

147 *Det svenska samhället och arbetslösheten 1914–1924*, s. 512.

dessas städer att vinna af en stor mängd människor, som under försämrade ekonomiska konjunkturer icke äro i stånd att hålla sig uppe, utan förr eller senare nödgas anlita den offentliga fattigvården.¹⁴⁸

Rörelsen av människor från landsbygden till städerna hade skapat en ny klasstruktur i städerna, i synnerhet en ökning av tillfälligarbetare. Här antyds också att fattigvård gick till arbetslösa även om detta inte syns i den samtida statistiken. Denna allt mer problematiska stadssituation drev på utvecklingen av en ny fattigvårdslag. I 1915 års utredningsmaterial för fattigvården hade man också helt vänt i frågan huruvida en generös fattigvård skapade fattigdom. När man närmare hade studerat fattigvårdsstatistiken som följde efter 1871 fattigvårdslag, framkom att det hade skett en oavbruten stegring av fattigvårdsunderstödet från år 1874 till år 1895, trots den skärpta fattigvårdslagen, och därmed slog man fast att det inte fanns några belägg för att en mer restriktiv fattigvårdslag minskade antalet understödstagare i fattigvården¹⁴⁹. Vad man istället nu menade var att de inskränkningar som skett av fattigvården, hade minskat myndigheternas möjlighet att kontrollera arbetslösa medborgare och hjälpa dem att komma i arbete. Den tidigare fattigvårdslagen hade haft motsatt verkan på arbetslösheten, vilket hade lett till ökad fattigdom, enligt utredningen. Målet med den nya fattigvårdslagen blev istället att bidra till att myndigheterna skulle kunna sätta fattigvårdstagare i arbete. I utredningsmaterialet till 1918 års fattigvårdslag skriver man om hur framtidens fattigvård bör vara utformad. Det påpekas i materialet för fattigvårdsutredningen att den temporära arbetslösheten var ett särskilt stort problem under början av 1900-talet i de svenska städerna¹⁵⁰. Om inte fattigvården hade möjlighet att övervaka de arbetslösa och tillsammans med de lokala arbetsförmedlingarna kunde sätta dem i arbete, hade man en än mer problematisk situation att vänta¹⁵¹. Genom instiftandet av 1918 års fattigvårdslag fick fattigvårdsstyrelsen större inflytanden över de arbetslösa än de haft tidigare. De arbetslösa som levde på fattigvård skulle kunna anvisas arbeten och fattigvården skulle börja samarbeta med arbetsförmedlingen. Här initieras det som kom bli den aktiva arbetsmarknadspolitik under 1900-talet.

148 *Fattigvårdslagstiftningen. D. 3, Statistiska undersökningar rörande den svenska fattigvården (1915)* s. 109.

149 *Fattigvårdslagstiftningen. D. 1, Förslag till lag om fattigvården m.fl. författningar (1915)* s. 17.

150 *Fattigvårdslagstiftningen. D. 3, Statistiska undersökningar rörande den svenska fattigvården (1915)* s. 109.

151 *Den nya fattigvårdslagen. I (1918)* s. 17–18.

Man började i liten skala arbeta över institutionsgränserna mellan fattigvården och de mindre arbetsförmedlingar som fanns i kommunerna, för att minska behovet av fattigvård och sätta människor i arbete.

Den nya fattigvårdslagen som följde på utredningsarbetet var en tydlig liberalisering jämför med 1871 års fattigvårdsslag. I 1918 års fattigvårdslag deklarerades sedan att en person som saknade förmåga att försörja sig själv på grund av ålderdom, sjukdom och fysiskt eller mentalt handikapp var berättigad att erhålla hjälp från samhället, förutsatt att ingen släkting eller arbetsköpare kunde hjälpa denne. Inom fattigvården gjordes det en klar uppdelning i frivillig och obligatorisk fattigvård, där den obligatoriska fattigvården skulle gälla praktiskt taget alla oförmögna. Man skrev följande angående den frivilliga hjälp som skulle utgå till de arbetslösa: *Den som är arbetsför, dvs har förmågan att förvärfa sig hvad till lifvets uppehållanden erfordras, måste antas kunna försörja sig själft, och bör därför ej vara berättigad till obligatorisk fattigvård. Arbetslöshet i och för sig bör ej berättiga till dylik*¹⁵². De arbetslösa omfattades följaktligen enbart av den frivilliga hjälp som kommunerna själva bestämde över och var ej berättigade till obligatorisk hjälp. Den arbetslöse fick enligt denna lag inte erhålla fattigvård, men hade denne familj, kunde understödet gå till dem. Enligt paragraf 1 i fattigvårdslagen måste den arbetslösa ta första bästa arbete som erbjöds. Alla understödstagare blev också automatiskt omyndigförklarade av den lokala fattigvårdsförordningen. De understödda fick inte heller lov att gifta sig eller delta i allmänna val före år 1945. Fattigvårdslagen från år 1918 var alltså förhållandevis restriktiv och hårda krav ställdes på fattigvårdens mottagare samtidigt som lagen begränsade fattigvårdstagarnas medborgerliga rättigheter. Inom den nya lagen fanns det ändå möjligheter för arbetslösa med familjer att få understöd, vilket det inte hade gjort i 1871 års fattigvårdslag.

5.3 Fattigvård och hemunderstöd efter år 1918

Fattigvården, som tidigare hade haft en mer institutionaliserad karaktär i form av fattigstugor och fattigvårdsanstalter, antog efter år 1918 en modernare struktur¹⁵³. Tillvägagångssättet att hålla fattiga på särskilda inrättningar och fattig-

152 *Fattigvårdslagstiftningen. D. 3, Statistiska undersökningar rörande den svenska fattigvården* (1915) s. 28.

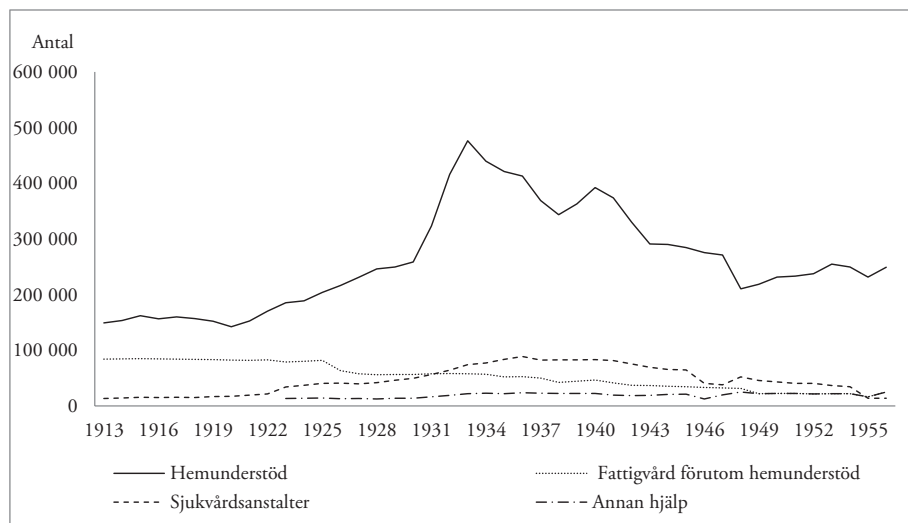
153 Lindqvist och Marklund (1995) s. 226.

hus förlorade mark till förmån för den mer arbetslinjebetonade fattigvården, där de fattiga skulle befinna sig ute i samhället, bo i sina egna hem och stå till arbetsmarknadens förfogande. Hemunderstödet var den helt dominerande understödsformen och i vissa områden den enda existerande fattigvårdsformen, detta på grund av befolkningssammansättningen och/eller avsaknaden av institutioner för fattiga. Hemunderstödet var en form av fattigvård som delades ut både i kontant form och in natura, det vill säga i form av mat, matkuponger, kläder, bränsle och av fattigvården upplåtna bostäder¹⁵⁴. Den var på så sätt en tydlig föregångare till dagens försörjningsstöd. Eftersom det rådde fri behovsprövning kunde kriterierna variera mellan olika kommuner, vilket gör det svårt att uttala sig om huruvida behovsprövningsförfarandet skilde sig åt kommunerna emellan, hur underlaget och urvalet såg ut eller vilka som slutligen fick understöd. Mellan åren 1913 och 1956 går det att följa hur de olika understödsformerna har varierat.

Figur 2 visar det totala antalet mottagare av olika typer av fattigvård mellan åren 1913 och 1956. I figur 2 är det tydligt hur mycket större andelen som fick hemunderstöd var i förhållande till dem som fick någon annan form av fattigvård, samt att denna kategori fluktuerade betydligt mer. Den institutionaliserade fattigvården på fattigvårdsanstalter och sjukvårdsanstalter, som ofta framställs som stereotypen för det tidiga 1900-talets fattigvård, var påfallande liten. Det var följaktligen betydligt fler som befann sig ute i samhället och levde på hemunderstöd än alla de som tog del av de andra fattigvårdsformerna sammantaget. Fram till början av 1920-talet låg antalet mottagare av hemunderstöd på en förhållandevis låg och stabil nivå, troligtvis på grund av den äldre restriktiva fattigvårdslagen, men möjligtvis också för att Sverige inte befann sig i någon direkt ekonomisk kris under denna period. Andelen fattigvårdstagare började sakta stiga från och med 1920-talet och ökade kraftigt under 1930-talskrisen. År 1933 var det totala antalet mottagare av bara hemunderstöd, alla familjemedlemmar medräknade, 480 000 personer (detta motsvarar ungefär 8 procent av hela befolkningen år 1933), vilket nästan var en fördubbling från år 1930. Understödstagandet fluktuerade därmed kraftigt med konjunkturen. Från och med 1930-talskrisen och fram till andra världskriget låg andelen understödstagare, över lag, på en hög nivå och det var i synnerhet hemunderstödet som stod för den största andelen av understödstagarna.

154 SoS: *Fattigvården. år 1938 och 1939 jämte återblick på perioden 1923–1938*, s. 72.

FIGUR 2 Antalet understödstagare uppdelade på fattigvårdens beskaffenhet åren 1913–1956



Källa: Fattigvårdsutredningarna 1923–1956, *Statistisk årsbok* 1913–1922. Kategorierna förändras därför efter 1923.

Not 1: Sammanställning av fattigvårdens årliga rapporter, där fattigvården är uppdelad i sina undergrupper. Före 1923 är inte statistiken nedbruten i dylika kategorier, och före 1923 är hemunderstöd och annan hjälp samma kategori.

Not 2: Det som innefattas i varje kategori är: *fattigvårdsanstalter* (egentlig fattigvårdsanstalt, arbetshem, utackorderade och mindre fattigstugor) och *sjukvårdsanstalter* (egentliga sjukvårdsanstalter, anstalt för sinnessjuka, anstalt för kroniskt sjuka) samt *annan hjälp* (som i största utsträckning var en kombination av hjälpformer) och *hemunderstöd*.

Det ställdes, som tidigare konstaterats, hårda krav på mottagarna av hemunderstöd, men flera av de krav som sattes på pränt i fattigvårdslagen verkar dock inte ha följts och det verkar som om man efterhand tog allt mindre fasta på lagen och istället tog större hänsyn till den sökandes levnadsomständigheter. I den fattigvård som utdelades till arbetslösa fanns tydliga krav på återbetalningsskyldighet, men som den statliga Socialvårdskommittén i efterhand konstaterar var återbetalningsskyldigheten ett tomt krav och understödet efterskänktes i regel¹⁵⁵. Det fanns också klausuler som förband arbetsköpare att se till att deras anställda inte låg fattigvården till last. Dessa paragrafer verkar inte heller ha följts, eftersom många människor hamnade hos fattigvården efter att

155 *SOU 1948:39*, s. 111.

ha innehaft arbete. I *Arbetslöshetsutredningens betänkande* från 1935, när den ekonomiska krisen hade passerat sin topp, konstateras också att fattigvårdens verksamhetsområde hade kommit att omfatta även hjälpbehov som hade föranletts av arbetslöshet, vilket inte varit dess egentliga syfte, och att detta föranledde en översyn av hur fattigvården borde arbeta ur arbetsmarknadssynpunkt¹⁵⁶. De kommunala fattigvårdsstyrelserna verkade därmed ha töjt på ramverket för hur fattigvård användes och den frivilliga delen av understödet verkar ha delats ut betydligt mer frikostigt än vad lagen syftade till.

I figur 2 är det tydligt att det ekonomiska krisläget under 1930-talet lämnade antalet intagna på fattigvårdsanstalter oförändrat. Antalet intagna på fattigvårdsanstalter borde, i takt med krisens utveckling, ha stigit, men här kan man istället konstatera en motsatt utveckling, med en stadigt fallande trend under mellankrigstiden. En anledning till detta kan vara att det var ekonomiskt kostsamt att ha människor institutionaliserade även om man där hade bättre kontroll, men med hårt ansträngda fattigvårdsbudgetar blev hemunderstöd den billigare lösningen (se appendixfigur 1A). En annan anledning kan vara att det ansågs otidsenligt att institutionalisera fattiga, och att understöd i hemmen låg mer i takt med tiden. Det mest troliga är dock att de som fick understöd från år 1918 och framåt i större utsträckning inte behövde vård och omsorg på grund av ålderdom eller sjukdom, utan istället behövde ekonomisk hjälp till det akuta uppehållet.

Den som var arbetslös under första delen av 1900-talet kunde, om hen var medlem i en fackförening med arbetslöshetskassa, få arbetslöshetsunderstöd. Arbetslöshetskassorna var dock dåligt utbyggda och det ekonomiska stödet utgick bara till en liten grupp av de arbetslösa arbetarna. Arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad var också mycket bristfällig, samtidigt som kompensationsgraden i försäkringen var starkt begränsad. Maximal tid man kunde få arbetslöshetsersättning före år 1935 var 15–20 veckor, och då måste man ha varit medlem i tolv månader och betalat in till kassan minst hälften av denna tid. Dagsutbetalningen från kassan var 5 kronor för familjeförsörjare och 3 kronor för annan medlem¹⁵⁷. Det genomsnittliga understödet från fattigvården per dag låg strax över 1 krona¹⁵⁸. Systemet förbättrades något med Gent-systemet

156 *SOU 1935:6*, s. 201.

157 Erici och Roth (1981) s. 24–25.

158 *SoS: Fattigvården 1932*, s. 31.

(se avsnitt 6.5.1), men samtidigt var understödet mycket begränsat och gällde först och främst tillfällig arbetslöshet. Arbetslösheten steg kraftigt under första världskriget och från statens sida försökte man att råda bot på denna uppkomna situation genom att instifta Arbetslöshetskommissionen (AK) år 1914. AK hade som uppgift att upprätta arbetsmarknadsåtgärder för dem som blivit arbetslösa men inte omfattades av den gängse arbetslöshetsersättningen. AK-systemet var ett kontroversiellt system med hjälparbeten mot en ersättning som låg under marknadslönen. Arbetare som ingick i AK-systemet kunde antingen utföra statliga beredskapsarbeten eller erhålla kontant ersättning från AK-kommissionen. Lönen för AK-arbetare verkar ha legat på ungefär 80 procent av grovarbetarlönen vilket innebar en summa på ungefär 5 kronor om dagen år 1933¹⁵⁹.

Under 1920-talet, då den svenska arbetslösheten nådde sin högsta topp under 1900-talet, börjad AK sälla allt hårdare vilka som skulle ha rätt till understöd och vilka som inte skulle ha det. Hos AK fanns ett uttalat mål om att *krisens offer* inte borde hänvisas till fattigvården¹⁶⁰, vilket innebar att innan vissa grupper stängdes av från kommissions verksamhet försökte man motivera att just denna grupps arbetsmarknad hade förbättrats. Samtidigt borde arbetslöshetshjälpen, enligt kommissionens mening, i första hand reserveras för familjeförsörjare, och från och med 1921 kunde varken kvinnor eller ogifta män få understöd eller nödhjälpsarbeten från AK¹⁶¹. För kvinnornas del motiverades detta med att det var brist på kvinnlig arbetskraft. Från och med 1922 stängde man även av de yrkesgrupper som hade tillfälliga eller säsongbetonade anställningar. Dit räknades byggnadsarbetare, skogsarbetare, flottare, hamn- och stuveriarbetare samt tegelbruksarbetare, med motiveringen att arbetsmarknaden också hade förbättrats för dessa grupper. Från och med 1923 var det främst gruv- och järnbruk, verkstad och varvsindustri samt affärsanställda som kvalificerade sig för den statliga hjälpen, det vill säga främst manligt dominerade branscher¹⁶². I *Arbetslöshetsutredningens betänkanden* från 1931 pekar man på att från och med 1925 ökade fattighjälpen som en följd av att vissa kommuner ersatta den

159 *SOU 1936:32* s. 32.

160 *Statens arbetslöshetskommissions berättelse 1925–1934*, s. 348.

161 *SOU 1928:9*, s. 81.

162 *Det svenska samhället och arbetslösheten 1914–1924*, s. 205.

uteblivna hjälpen från AK med fattighjäl¹⁶³. Varken arbetslöshetsunderstödet eller AK:s understöd täckte följaktligen de stora behov som fanns och växte under denna period. I utredningen *Det svenska samhället och arbetslösheten 1914–1924* skriver man att

Med år 1921 begynte en ganska stark och sen fortgående stegring av de fattigvårdsunderstödda. Att arbetslöshet härvid var en av de främsta orsakerna till det ökade klientelet torde vara höjt över allt tvivel. Från och med 1923 är saken uppenbar. Då redovisas arbetslöshet som orsak till understödsbehovet i 18,6 % av alla understödsfall.¹⁶⁴

Arbetslöshet påpekas här vara den drivande kraften bakom ökningen av understöd under början av 1920-talet. Det var i synnerhet de som hade en svagare position på arbetsmarknaden som utestängdes från det statliga stödet och blev tvungna att vända sig till den kommunala fattigvården. Hemunderstödet var, som tidigare nämnts, egentligen riktat till dem som inte ansågs kunna försörja sig själva, det vill säga äldre, över 67 års ålder, och föräldralösa barn, men blev i realiteten den enda ekonomiska trygghet som återstod för många som hade blivit arbetslösa eller sjuka. Fattigvården var inte bara uppdelad i de fyra olika understödsformerna som syns i Figur 2; mellan åren 1923 och 1937 finns även anledningen till varför man fått understöd dokumenterad. Kategorierna i materialet är dock föräldrade (sjukdom, otillräcklig arbetsförmåga, arbetslöshet, dryckenskap, lättja och liknöjdhet, talrik familj, den försörjningspliktiges död/avvikande och andra orsaker) och är svåra att använda rakt av i en modern uppdelning. Därför har de i denna avhandling sammanförts under fem modernare kategorier¹⁶⁵:

- Sjukdom
- Otillräcklig arbetsförmåga

163 *SOU 1931:20*, s. 74.

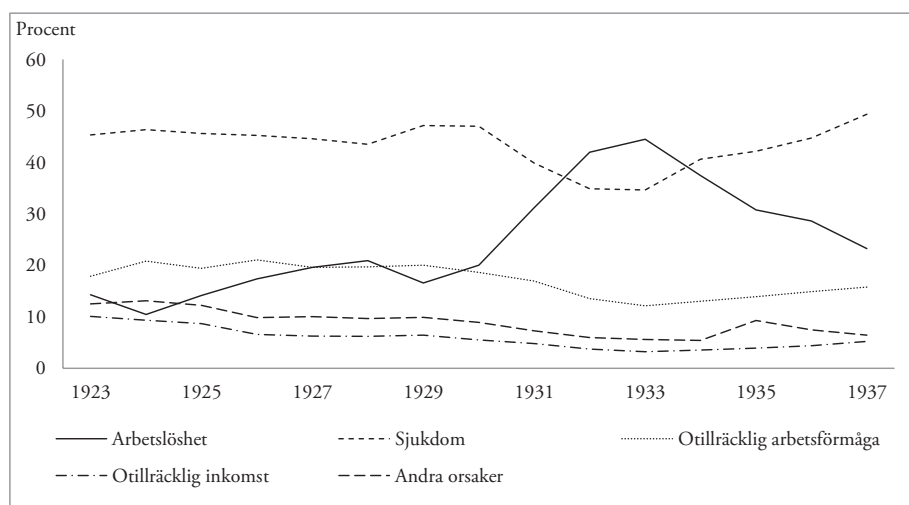
164 *Det svenska samhället och arbetslösheten 1914–1924*, s. 512.

165 Sjukdom och dryckenskap får tillsammans utgöra kategorin sjuk, enär alkoholism nuförtiden klassificeras som en sjukdom. Otillräcklig arbetsförmåga får kvarstå som den är. Otillräcklig arbetsförmåga skulle ungefär motsvara *pensionerad*, *förtidspensionerad* eller *funktionsbindrad* med modern terminologi. Under kategorin Otillräcklig inkomst har även lättja och liknöjdhet, talrik familj och den försörjningspliktiges död och försörjningspliktiges avvikande inkluderats, även om detta blir ett brett och spretigt begrepp. Arbetslöshet kvarstår som en egen kategori. Okänd anledning får också kvarstå som den är. Se Appendix tabell 3A för antal.

- Otillräcklig inkomst
- Arbetslöshet
- Okänd anledning

När dessa sammanförs under denna period framträder också ett mönster.

FIGUR 3 Anledning till fattigvård i procent av den totala andelen understödstagare, åren 1923–1937



Källa: Fattigvårdsutredningarna från 1923 till 1937

Not: Före 1923 och efter 1937 är inte anledningarna till att man fick understöd redovisade i fattigvårdsutredningarna.

Figur 3 visar fattigvårdens kategorier mellan åren 1923 och 1937. Sjukdom var den vanligaste anledningen till att man fick fattigvård och hade ett snitt på cirka 45 procent av det totala antalet hushåll som fick fattigvård. Arbetslöshet utgjorde i sin tur ett genomsnitt på ca 25 procent av samtliga hushåll. Otillräcklig arbetsförmåga utgjorde i genomsnitt cirka 10 procent av det totala antalet hushåll. Både otillräcklig inkomst och andra orsaker låg under 10 procent i genomsnitt. Arbetslöshet var därmed det andra vanligaste försörjningshindret under denna period. Bland den vuxna befolkningen ökade andelen som erhöll tillfälligt understöd, enligt fattigvårdsutredningarna, vilket innebar att

de pendlade mellan fattigvård och annan inkomst¹⁶⁶. Även den ekonomiska konjunkturen avspeglas tydligt i figur 3, där 1930-talskrisen syns bland understödstagarna då arbetslöshet först översteg sjukdom som anledning för mottagande av fattigvård, för att därefter sjunka. Samtidigt är det svårt att veta vilken anledning som redovisas som den främsta till att man fick fattigvård. Var den som registrerades som alkoholiserad egentligen arbetslös? Eller var den arbetslöse registrerad som en person med otillräcklig arbetsförmåga? Troligtvis har det funnits flera samverkande faktorer till att man fick fattigvård och av dessa har man valt en.

Enligt figur 3 var arbetslöshet den vanligaste orsaken till understöd år 1933, men trots detta har arbetslösheten inom fattigvården inte blivit registrerad i den officiella arbetslöshetsstatistiken. Arbetslöshet kan förklara 60 procent av ökningen av fattigvård mellan åren 1930 till 1933. Sjukdom kan, förvånande nog, förklara 23 procent av ökningen under samma period. Det finns inte någon direkt förklaring till att människor skulle bli betydligt sjukare under den här perioden, utan troligtvis beror ökningen av sjuka hos fattigvården på att människor registrerades som sjuka när de egentligen blev arbetslösa. De arbetslösa som registrerades hos fackföreningarna under denna period har utgjort underlaget för hur Sveriges arbetslöshet har presenterats i åtskilliga studier och böcker¹⁶⁷. De som har varit registrerade som arbetslösa hos fattigvården har dock tidigare inte förekommit i uträkningar om arbetslösheten under denna period. Arbetslösa utgjorde år 1933 över 105 000 av de totalt 236 000 hushållen hos fattigvården¹⁶⁸. Samma år var cirka 95 000 av fackföreningarnas medlemmar registrerade som arbetslösa¹⁶⁹. Det skulle kunna finnas en överlappning här, det vill säga att en och samma person kan ha varit registrerad hos både fackföreningen och fattigvården. Mycket talar dock emot detta. Alla lagar om arbetslöshetshjälp som kom under början av 1900-talet drar en tydlig gräns mellan fattigvård och arbetslöshetshjälp. I kungörelsen *Statens arbetslöshetskommissions berättelse 1914–1924* skriver man att statsbidrag till arbetslöshetsunderstöd endast skulle få ges under förutsättning att den sökande ej under annan orsak än sjukdom var intagen på fattigvårdsanstalt. Den sökande skulle under minst

166 *SoS Fattigvården. år 1938 och 1939 jämte återblick på perioden 1923–1938*, s. 25.

167 Schön (2007), Lundh (2002), s.148, Ohlsson och Olofsson (1998), Skogh (1963).

168 *SoS: Fattigvården 1933*, s. 26.

169 "Statistisk årsbok för Sverige" Årgång 1934, s. 225.

sex föregående månader inte ha fått understöd från fattigvården; man försökte dra en så klar gräns som möjligt mellan arbetslöshetsunderstöd och fattigvård så att man kunde undvika att den arbetslöse fick stöd från båda håll¹⁷⁰. Det mesta tyder därmed på att samma personer inte har fått arbetslöshetsunderstöd och fattigvård under samma år. Att räkna in de hushåll som hade registrerats som arbetslösa hos fattigvården, vilket inte gjorts av tidigare forskning, ökar antalet arbetslösa under denna period och skapar en mer realistisk bild av hur arbetslösheten egentligen såg ut under 1900-talets början. Arbetslösheten under början av 1900-talet var dock väldigt ojämnt utspridd över landet.

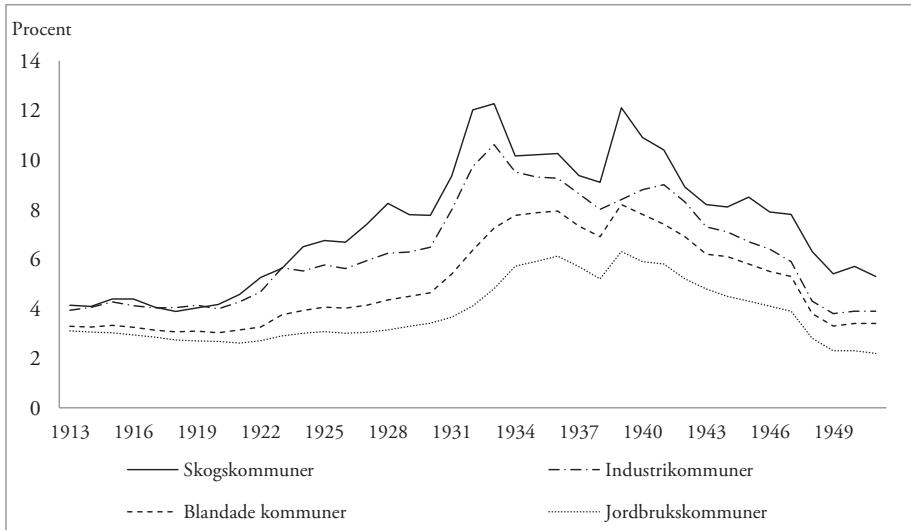
5.4 Den geografiska spridningen av fattigvårdsunderstödet

I början av detta kapitel pekades på att det i tidigare forskning har framlagts olika teorier om var understödstagandet var störst i Sverige under början av 1900-talet, där i synnerhet fattigvårdens utbredning på landsbygden har betonats. I merparten av den rapporterade statistiken finns bara en uppdelning i landsbygd och städer, där man i kategorin landsbygd inkluderat allt som inte är städer. Samtidigt är uppdelning i stad och landsbygd mycket förenklad, då antalet fattigvårdsanstalter uppgick till 1 462 stycken varav enbart 143 stycken fanns i städerna och 1 319 var belägna på landsbygden¹⁷¹. Landsbygdskommunerna hade alltså en klar majoritet av fattigvårdsanstalterna, men kan inte reduceras till en enhetlig grupp. Denna enkla uppdelning som alltså har gjorts i tidigare forskning skymmer en hel del av förklaringskraften till varför understödet var större i vissa regioner, och kan ge en missvisande bild som kan få läsaren att tro att de sociala problemen var större inom den agrara sektorn. Genom att analysera den mer detaljerade statistiken i fattigvårdsutredningarna över landsbygdens fattigvård, där den har länkats samman med den dominerande näringsstrukturen, framträder också ett annat mönster än vad man finner i dikotomin stad-landsbygd.

170 *Statens arbetslöshetskommissions berättelse 1925–1934*, s. 350.

171 *SoS Fattigvården år 1938 och 1939 jämte återblick på perioden 1923–1938*, s. 33.

FIGUR 4 Procent fattigvårdsunderstödda av befolkningen i olika landsbygdskommuner åren 1913 till 1952



Källa: Bearbetning av fattigvårdsutredningarna statistik av kommuntyper 1913 till 1953.

Not 1: Från år 1952 till år 1956 saknas kommunuppdelad statistik.

Not 2: Som skogskommuner räknas kommuner med skogsskötsel som huvudnäring, där åkerarealen understiger 1 procent av den totala landarealen. Till jordbrukskommuner räknas kommuner där jordbruk är den övervägande näringen och där minst 75 procent av befolkningen är sysselsatt i jordbruk med binärningar. Som industrikommuner räknas sådana kommuner som hade andra näringar än jordbruk och skogsskötsel, i allmänhet industri men i vissa fall även fiske, handel eller annat, där mindre än 50 procent av befolkningen tillhör kategorin jordbruk med binärningar. Kommuner som inte kunnat hänföras till någon av dessa samlas under rubriken Blandade kommuner, som hade 50 till 75 procent av sin befolkning sysselsatt i jordbruk med binärningar.

Not 3: Efter 1952 är fattigvårdsstatistiken inte uppdelad per kommun.

Figur 4 visar hur stor procent av hela befolkningen i de olika typerna av landsbygdskommuner som levde på fattigvård mellan år 1913 och 1952. Figuren omfattar cirka 90 procent av de svenska kommunerna. I figur 4 utmärker sig skogskommunerna med störst andel understödstagare, och strax därefter kommer industrikommunerna. I dessa två typer av kommuner steg andelen fattigvårdsunderstöddstagare stadigt under hela 1920-talets kris och höll sig kvar på en hög nivå fram till andra världskrigets slut. Det är också tydligt hur den ekonomiska krisen under 1930-talet, och sedan det problematiska ekonomiska läget under andra världskriget, hade större påverkan på skogs- och industrikommunerna. År 1913 skiljer det ungefär 1 procent i hur många invånare som

får fattigvård mellan den kommuntyp som har lägst och den som har högst andel understödda, år 1932 har denna skillnad stigit till 8 procent. Det har ofta framhållits att Sverige klarade den ekonomiska 30-talskrisen bra¹⁷². Samtidigt är det tydligt att andelen understödda av fattigvården låg kvar på en hög nivå i flera delar av landet långt efter krisens klingat av, och att den även steg under början av andra världskriget. Många enskilda individer och hushåll hade ekonomiska svårigheter under mellankrigstiden. Fenomenet uppmärksammades också av sin samtid och kallades för restarbetslösheten¹⁷³, vilket ansågs vara ett ekonomiskt och politiskt problem under mellankrigstiden. Utan att vidare analysera mönstret nämns i flera av fattigvårdsutredningarna arbetslösheten som en faktor till det ökade behovet av fattigvård. Även den varierande omfattningen av fattigvårdens understödsverksamhet i olika regioner ansågs främst kunna förklaras av förhållanden på arbetsmarknaden¹⁷⁴.

I figur 2 verkade trenden ha varit fallande från och med år 1933 för hela Sverige, men uppdelat på kommuntyp, som i figur 4, blir det tydligt hur behovet av fattigvård återigen steg under början av 1940-talet i vissa kommuner. Industrikommunerna och skogskommunerna låg under 1910-talet på en förhållandevis jämn nivå, men från 1921 och framåt låg understödet genomgående ett par procent högre i skogskommunerna än i industrikommunerna. Från 1920-talets början fram till sent 1940-tal hade skogskommunerna en osedvanlig hög andel understödstagare, och denna andel fördubblades från 1920 till 1930. Under andra världskriget steg också andelen understödstagare i skogskommunerna betydligt mer än i någon av de andra tre kommuntyperna. Fluktuationerna är mer påfallande i skogs- och industrikommunerna än de var i de blandade kommunerna och landsbygdskommunerna under hela perioden. Detta mönster gör det intressant att undersöka vad som skiljde de olika kommuntyperna från varandra och vad inom dem som kan förklara den skiftande utvecklingen.

5.4.1 Skogskommuner

Som skogskommuner räknas kommuner med skogsskötsel som huvudnäring

¹⁷² Lundh (2002) s. 151, Schön, (2007) s. 348.

¹⁷³ *Särskilda folkräkningen 1935/36*, s. 105.

¹⁷⁴ *SoS Fattigvården. År 1940, SoS Fattigvården. år 1938 och 1939 jämte återblick på perioden 1923–1938*.

där åkerarealen understiger 1 procent av den totala landarealen, och dessa återfinns i Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Skogskommunerna var, som namnet antyder, präglade av skogsindustrin¹⁷⁵. Under 1920-talet var skogsindustrin en av de mest expanderande branscherna i Sverige; träprodukter, pappersmassa och papper stod för hälften av Sveriges exportinkomster¹⁷⁶. Den ekonomiska situationen på världsmarknaden var av avgörande betydelse för skogsbolagen, och efterfrågan på virke eller andra träprodukter kunde variera kraftigt från ett år till ett annat. Inom skogshuggningen och flottningen var den tekniska nivån låg, samtidigt som skogsindustrin var mycket arbetsintensiv fram till andra världskriget. Den årstidsbundna avverkningssäsongen ledde följaktligen till att efterfrågan på arbetskraft varierade över året. Skogsarbetarna hade därför mycket temporära anställningar; vid timmeravverkning vintertid var anställningen fyra till sex månader och flottningskontrakt varade från två veckor till tre månader¹⁷⁷. Detta skapade en osäker ekonomisk situation för många hushåll i skogsbygderna, som från ett år till ett annat kunde ha mycket varierande penninginkomster, samt att arbetslösheten inom denna grupp var exceptionellt hög. Ett exempel på detta är att år 1929 hade över 90 procent av medlemmarna i skogs- och flottningsförbundet varit arbetslösa mer än 18 veckor under året¹⁷⁸.

Hela denna ekonomiska struktur, med tillfälliga och tidsbegränsade anställningar inom trädgård, transport och flottning som skedde under bestämda perioder under året, förutsatte att arbetarna hade andra inkomster från jordbruk, eller att de arbetsvandrade. Arbetet med skogshuggning och flottning var dock den främsta källan till kontantinkomster för många hushåll i skogskommunerna, och därför var många hushålls ekonomi avhängig efterfrågan på arbetskraft inom skogsindustrin. Brist på arbete under lågsäsong eller de år då konjunkturen sviktade, tvingade arbetstagarna och småbrukarna att försörja sig på småjordbruk som inte skapade kontantinkomster utan främst användes i självförsörjningssyfte. Upprepade gånger i fattigvårdens rapporter beskrivs skogskommunerna som de regioner som hade de mest problematiska orterna,

175 SoS: *Fattigvården 1936*, s. 18.

176 Schön (2007).

177 Kilander (1987) s. 139.

178 *Sociala meddelanden 1931: 5*, s. 363.

med det snabbast växande relativa antalet mottagare av behovsprövad fattigvård¹⁷⁹. Under slutet av 1930-talet arbetade en tredjedel av de norrländska sågverksarbetarna bara åtta månader eller mindre per år, och närmare 80 procent av sågverksarbetarna var någon gång arbetslösa varje år¹⁸⁰. Bland de så kallat lösa arbetarna låg arbetslösheten på 90 procent mellan åren 1932–1934¹⁸¹. Då Arbetslöshetskommissionen stängde av säsongarbetare, kvinnor och ungarlar från arbetslöshetsunderstöd och nödhjälsarbete från och med år 1921, blev behovet av fattigvård stort som den sista ekonomiska hjälpen, då det till stor del var säsongarbetare som arbetade inom skogsnäringen. Denna ekonomiska struktur var orsaken till att hushållen i skogsbygderna var de som hade den största andelen fattigvårdstagare.

De omfattande arbetslöshetsproblemen i skogsbygderna föranledde en utredning av skogsbygdens situation under slutet av 1930-talet. I utredningen *Skogsbygdens arbets- och levnadsvillkor i Värmland, Norrland och Dalarna* undersöktes skogsarbetarnas livsvillkor ur olika perspektiv, för att råda bot på den problematiska situationen. Vad som framkom i denna undersökning var att den återkommande arbetslösheten kunde utpekas som det största och mest grundläggande problemet i skogsbygderna. I utredningen pekas det på att i norra Sverige var den icke-jordbruksägande befolkningen hänvisad till fattigvården eftersom de hade osäkra utkomstmöjligheter¹⁸². I utredningen om skogsbygderna står det att stegringen av understödstagarnas antal var som mest omfattande i de områden där exportindustrin var som störst¹⁸³. Skogsindustrin drabbades i viss mån av efterkrigskrisen på 1920-talet, men det var framförallt under 1930-talskrisen som många små sågar gick i konkurs, vilket ledde till en centralisering av produktionen. Inom sågverksindustrin blev det mer angeläget att använda det fasta kapitalet året om¹⁸⁴. Vid många sågverk i Sverige infördes på 1930-talet ny teknik och behovet av tillfällighetsarbetare försvann. Industrialiseringsprocessen skapade ett allt större behov av en fast anställd arbetskår, med sysselsättning hela året. Säsongsvariationen minskade som ett

179 SoS: *Fattigvården 1948*, s. 24, SoS: *Fattigvården 1932*, s. 20, SoS: *Fattigvården 1928*, s. 21.

180 Sommestad (1983) s. 92.

181 *Skogsbygdens arbets- och levnadsvillkor* (1938) s. 223.

182 Ibid., s. 579.

183 Ibid., s. 579–584.

184 Sommestad (1983) s. 92.

resultat av bättre teknik och allt dyrare maskiner som skulle hållas igång året om. Detta skapade initialt en mer ihållande arbetslöshet i skogskommunerna som också avspeglade sig i fattigvårdsstatistiken. Från och med år 1938 steg andelen understödstagare i skogskommunerna, vilket är den trend som mest avviker från de andra i figur 4. Nu skapades en permanent arbetslöshet. Denna arbetslöshet sammanföll dock med inkallelse till armén under andra världskriget, vilket till viss del avlastade skogskommunerna på överflödigt arbetskraft. I 1940 års fattigvårdsutredning skriver man att i den mån understödstagare med hemunderstöd från fattigvården har inkallats till beredskapstjänst torde detta ha lett till en reducering av fattigvårdens understödsverksamhet¹⁸⁵. Under andra världskriget minskade produktionen inom skogsindustrin med en fjärdedel. Behovet av säsongsarbetare gick ner, men till viss del bestod en arbetsstyrka som även fortsättningsvis inte hade någon arbetslöshetsförsäkring. Längre var arbetslöshetsförsäkringen konstruerad så att det fanns säsongsbegränsningar för när ersättning skulle betalas ut. De tillfälliga arbetena, den återkommande arbetslösheten och de osäkra utkomstmöjligheterna inom skogskommunerna och inom skogsbruket verkar därför vara en central faktor till att en stor andel av befolkningen fick söka ekonomisk hjälp hos fattigvården.

Vid sidan av skogskommunernas höga andel understödstagare fanns det också ett annat mönster i de norra länen. De industrialiserade delarna av skogskommunerna hade en ovanligt hög andel understödstagare och bland dessa hade de industrialiserade kommunerna i Norrland en ovanligt stor andel som var understödda av fattigvården¹⁸⁶. I 1941 års fattigvårdsutredning skriver man om hur minskad efterfrågan på träprodukter även påverkade sågverksindustrin i trakten av Sundsvall och Ådalen samt Kalixbygden, och att *Dessa industriella kriser medförde ett stort arbetskraftsöverskott och en stark ansvällning av fattigvårdens hjälpverksamhet* som bestod ända in på 1940-talet. Under början av 1940-talet var över 25 procent av befolkningen i vissa delar av Sundsvalls omnejd, som Timrå, Alnö, Skön, och i vissa delar av norra Norrland, som Överkalix och Nedertorneå, understödda av fattigvården¹⁸⁷. Här kopplades konjunktursvängningarna i skogsindustrin ihop med industriarbetarnas brist på självförsörjningsmöjligheter i de industrialiserade kommunerna, vilket orsa-

185 SoS: *Fattigvården 1940*, s. 18.

186 SoS: *Fattigvården 1948*, s. 24.

187 SoS: *Fattigvården 1941*, s. 56–57.

kade höga understödstal i de norrländska städerna. Andelen understödstagare höll sig också kvar på en högre nivå i skogskommunerna än i andra delar av Sverige. Under slutet av 1940-talet var cirka 4 procent av hela rikets befolkning understödstagare av fattigvård, i Norrland hade flera kommuner över 13 procent understödstagare i befolkningen¹⁸⁸. I skogskommunerna utgjorde också en stor del av understödstagarna gifta personer, med tillhörande barn, som inte hade försörjning året om¹⁸⁹. Den ekonomiska krisen kvarstod längre i skogskommunerna än i andra kommuner och arbetslösheten bestod betydligt längre inom skogsindustrin än i andra branscher, vilket avspeglades i fattigvårdsstatistiken. Det tog flera decennier att komma över sågverkskrisen som drabbade skogskommunerna under 1920-talet. Så sent som år 1944 och år 1947 skriver man i fattigvårdundersökningarna att anledningen till att antalet understödstagare fortsatt var hög var den ekonomiska kris som drabbade den norrländska sågverksindustrin i Norrbotten, Sundsvalls och Ådalens sågverksdistrikt i Västernorrlands län. Ett stort arbetskraftsoverskott och en kraftig ökning av fattigvårdens hjälpverksamhet bestod därmed till sent in på 40-talet¹⁹⁰. De ekonomiska försämringarna verkar också ha drabbat skogskommunerna på ett mer direkt sätt än de andra kommuntyperna, och arbetslöshet var den mest framträdanden orsaken till understödsbehovet.

5.4.2 *Industrikommuner*

Industrikommunerna kommer efter skogskommunerna bland de regioner som hade den största andelen understödstagare. Till industrikommuner räknas sådana kommuner som hade andra näringar än jordbruk och skogsskötsel, i allmänhet industri men i vissa fall även fiske, handel eller annat, där mindre än 50 procent av befolkningen arbetar i jordbruket med binäringar¹⁹¹. Industrikommunerna var utspridda över hela landet, och hade en betydligt större befolkning än vad skogskommunerna hade, vilket följaktligen innebar en större mängd understödstagare. Under 1920-talet steg andelen som fick fattigvård långsamt i industrikommunerna, men med 30-talskrisen blev det en kraftig ökning som nådde sin topp då strax över 10 procent av befolkningen

188 SoS: *Fattigvården 1948*, s. 24.

189 SoS: *Fattigvården 1927*, s. 27.

190 SoS: *Fattigvården 1944*, s. 41, SoS: *Fattigvården 1947*, s. 27.

191 SoS: *Fattigvården 1936*, s. 18.

fick fattigvård. Trenden sjönk sedan stadigt, förutom en mindre uppgång under andra världskriget. Industrialiseringen var således en central faktor som bidrog till fattigvårdsunderstödet ökning i landet. Sverige hade haft en snabb och expanderande industriell utveckling under 1920-talet, där en allt större andel av BNP kom från den industriella verksamheten. Mellan år 1924 och 1933 finns det också statistik i fattigvårdsutredningarna som visar på relationen mellan industrialiseringsgraden i städerna och personer som fick hemunderstöd.

TABELL 2 Andel av befolkningen som erhållit behovsprövat hemunderstöd åren 1924–1933 i städerna

Industrialiseringsgrad	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
Mindre än 40 %	5,56	5,79	5,43	5,54	5,94	6,07	6,16	6,75	7,96	9,45
40–50 %	6,06	7,21	7,27	7,62	6,97	7,14	7,48	9,7	11,49	12,27
50–60 %	7,25	7,65	7,66	7,43	7,25	7,22	7,44	7,81	9,33	10,63
Över 60 %	7,88	8,41	7,65	8,54	8,28	7,96	8,15	9,59	11,35	11,42

Källa: Sammanställning av fattigvårdsutredningarna 1924–1934

Not: Industrialiseringsgraden mäts i hur stor del av den arbetsföra befolkningen som var sysselsatt inom industrin.

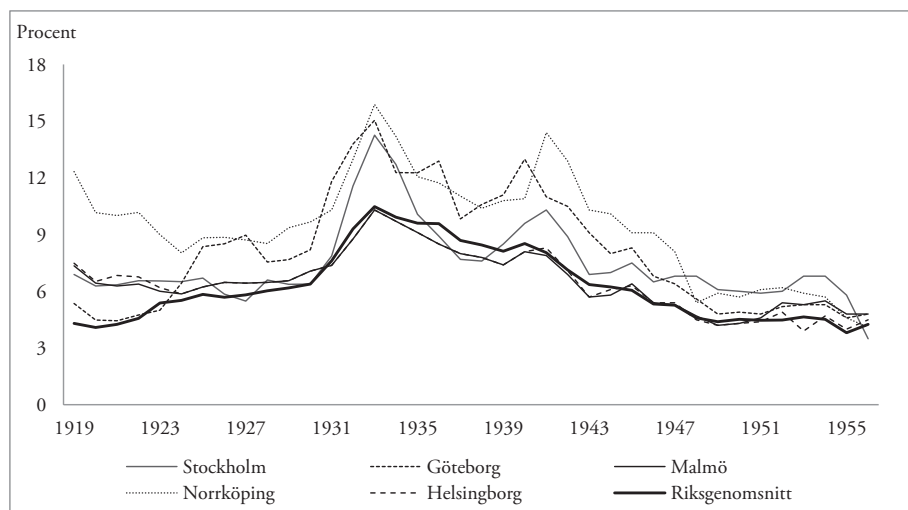
Tabell 2 visar på industrialiseringsgrad i förhållande till hemunderstöd mellan åren 1924 och 1933. Något som är tydligt i tabellen är att ju högre industrialiseringsgrad en stad hade, desto större andel av befolkningen levde på hemunderstöd. Vad som framgår av tabell 2 är att den högre industrialiseringsgraden påverkade andelen understödda, men också att de understödda över tid blev fler, vilket speglar den ekonomiska krisens verkningar under slutet av 1920-talet och början på 1930-talet. I flera av fattigvårdundersökningarna från 1920- och 1930-talet varnas det för att en mer omfattande industrialisering skulle leda till ökat antal hushåll med hemunderstöd¹⁹². I Fattigvårdsutredningen från år 1925 skriver man att *En omständighet, som även förtjänar observeras, är, att arbetslöshet föranlett understöd i form av fattigvård i tio gånger så stor utsträckning inom industri- som inom jordbrukskommunerna*¹⁹³. I Fattigvårdsutredningen från år 1927 står det att *I städerna växer fattigvårdens omfattning med stigan-*

192 SoS: *Fattigvården 1925*, s. 21, SoS: *Fattigvården 1929*, s. 22, SoS: *Fattigvården 1930*, s.25.

193 SoS: *Fattigvården 1925*, s. 32.

*de industrialisering*¹⁹⁴. En tydlig skillnad mellan jordbrukskommunerna och industrikommunerna (inbegripet städerna) var möjligheten till självförsörjning, som var betydligt mindre i industrikommunerna. Utvecklingen mot ett industrisamhälle hade lett till att människor nu endast hade sin arbetskraft att sälja och eftersom det inte alltid fanns köpare, befann sig många arbetare i ett prekärt läge. I kommuner som Bohuslän och Blekinge, vilka dominerades av stenindustrin, var andelen understödda osedvanligt hög¹⁹⁵. Stenindustrins produkter var också något som gick på export och var därmed mycket utsatt för efterfrågefluktuationer på världsmarknaden; därav drabbades många av dessa extra hårt vid den ekonomiska krisen under 1930-talet.

FIGUR 5 Procent av befolkningen som har erhållit fattigvård i Sveriges fem största städer med riksgenomsnittet som jämförelse, åren 1919 till 1956



Källa: Sammanställning av fattigvårdsutredningarna 1919–1956.

Not 1: Mellan 1913 och 1918 redovisas inte dessa siffror i fattigvårdens statistik.

Not 2: Av appendix tabell 1A framgår alla elva inkluderade städer.

Arbetsförhållandena och arbetstiden inom industrin var inte lika reglerade de första decennierna av 1900-talet som senare, vilket innebar att en förändrad efterfrågan av olika varor skapade en skiftande efterfrågan på arbetskraft. Före

194 SoS: *Fattigvården 1927*, s. 29.

195 SOU 1931:20, s. 29.

första världskriget hade svenska industriföretag påbörjat en expansion som avbröts av kriget men återupptogs efter krigsslutet. Den ökade, internationella konkurrensen hade bidragit till rationaliseringar, som i sin tur lett till avskedanden eller nya former av anställningar. Under 1920 och 1930-talen ökade också andelen understödstagare i de industrialiserade kommunerna, vilket syns tydligt i de mycket industrialiserade städerna.

Figur 5 visar hur stor andel av stadsbefolkningen som fick fattigvård mellan åren 1919 och 1956. Den bredare linjen representerar riksgenomsnittet och de andra visar hur mycket de fem största städerna fluktuerade i förhållande till det. Före andra världskriget låg ingen av de fem största städerna under riksgenomsnittet och därefter var det enbart Malmö och Helsingborg som kommer strax under. Mycket industrialiserade städer som Norrköping, Stockholm och Göteborg hade också en fluktuerande andel understödstagare under dessa år. År 1931 erhöll nästan 40 procent av de fattigvårdsunderstödda i städerna, i genomsnitt, understöd på grund av arbetslöshet¹⁹⁶. I Stockholm år 1933 var motsvarande siffra 7 procent¹⁹⁷. Under 30-talskrisen rörde sig Norrköping, Göteborg och Stockholm mot toppnoteringar: runt 15 procent av invånarna var understödstagare, en siffra som gjorde att städernas andel översteg skogskommunernas genomsnitt på strax över 12 procent (se figur 4). Andelen understödstagare sjönk sedan under 1930-talet i alla städer, för att återigen stiga under andra världskriget, i synnerhet i Norrköping, Stockholm och Göteborg.

Även mindre, men mycket industrialiserade städer som Västerås, Gävle, Borås och Eskilstuna nådde någon gång under perioden 1919–1956 nästan upp till att en tioprocentsnivå av befolkningen erhöll fattigvårdsunderstöd¹⁹⁸. I 1925 års fattigvårdsutredning skriver man också att *I städerna spelar arbetslöshet såsom orsak till understödsbehovet en betydligt mer framträdande roll än på landsbygden*¹⁹⁹. Understödstagarnas relativa antal ökade därmed med industrialiseringen och detta mönster blir extra tydligt då man följer städernas utveckling. Efter den kraftiga ekonomiska återhämtningen från år 1934 och framåt sjönk visserligen arbetslösheten, men den låg fortfarande på cirka 9 procent år 1940. I vissa städer infördes också egna system för att råda bot på den uppkomma

196 SoS: *Fattigvården 1931*, s. 30.

197 Inghe (1960), s. 22.

198 Se Appendix tabell 1A.

199 SoS: *Fattigvården 1925*, s. 30.

stadsfattigdomen. *Malmösystemet* var ett system som infördes år 1925 och gav möjlighet för kommunen att bevilja frivillig hjälp utöver den obligatoriska²⁰⁰.

5.4.3 Jordbrukskommuner

Till jordbrukskommuner räknas de kommuner där jordbruk var den övervägande näringen och där minst 75 procent av befolkningen var sysselsatt i jordbruk med binäringar. Jordbrukskommunerna finns i dessa län: Stockholm, Uppsala, Södermanland, Östergötland, Jönköping, Kronoberg, Kalmar, Gotland, Blekinge, Kristianstad, Malmöhus, Halland, Göteborg och Bohus, Älvsborg och Värmland. I de län där det finns skogskommuner finns det inga jordbrukskommuner och vice versa, med undantag för Värmlands län. Kommuner som varken har kunnat hänföras till skogs-, industri- eller jordbrukskommuner samlas under rubriken Blandade kommuner, där 50 till 75 procent av befolkningen är sysselsatt i jordbruk med binäringar. De blandade kommunerna är svåra att uttala sig om, då näringsstrukturen i dessa kunde variera; de hamnade genomgående mellan jordbruk- och industrikommunerna när det kom till procentandelen understödstagare.

Jordbrukskommunerna var de kommuner som klarade sig bäst, med den genomgående lägsta andelen understödstagare mellan åren 1913–1952. Enligt Folk- och bostadsräkningen från år 1920 beräknades dock cirka 100 000 av landsbygdens 275 000 arbetare vara daglönare med tidsbegränsade anställningar, beroende på säsong, vid en större gård²⁰¹. I monografien *En klass i upp-brott – Den fackliga lantarbetarrörelsens uppkomst och utveckling* beskrivs det på följande sätt: [Det] står klart att landsbygdsproletariatet utgjorde en ”reservarmé” av imponerade mått²⁰².

Vad var då anledningen till att jordbrukskommunerna hade en så pass liten andel understödstagare, samtidigt som det fanns många människor på landsbygden med tillfälliga arbeten som borde klassas som en industriell reservarmé? Ett svar på detta är att det fanns en variation av jordbruksstrukturerna i Sverige, vilket visas i fattigvårdsutredningarna. Jordbrukskommuner i Stockholm, Uppsala, Södermanland, Östergötlands och Västmanland hade betydligt flera

200 Lundström (1986) s. 20.

201 Back (1961) s. 170.

202 Ibid., s. 171.

understödstagare än exempelvis Jönköping, Kronoberg, Gotland, Kristianstad och Halland²⁰³. I fattigvårdsutredningarna slår man fast att den stora skillnaden ligger i jordfördelningen. I jordbrukskommunerna med större andel understödstagare förekom många större brukningsenheter och arbetskraften utgjordes till stor del av statare, daglönare och anställda jordbruksarbetare. Då dessa blev sjuka, äldre eller arbetslösa hade de bara fattigvården att vända sig till för försörjning. Inom de jordbrukskommuner som hade en mindre andel understödstagare, drevs jordbruket huvudsakligen av självständiga småbrukare, vilket skapade bättre möjlighet till försörjning och man var därav inte lika beroende av fattigvården. Även i Norrland förekom det främst små jordbruksenheter, men dessa var så pass små att de inte gav tillräckligt. Småbrukare och bönder i de norrländska jordbrukskommunerna var därför hänvisade till lönearbete inom skogs- och gruvindustrin, och i brist på detta tvungna att vända sig till fattigvården. Denna grupp innehade därmed en dubbelställning som både odlare och arbetare. Häri finner man förklaringen till varför en så pass stor del av jordbrukskommunernas befolkning i Norrland fick vända sig till fattigvården när de egna inkomsterna inte räckte till²⁰⁴. Det fanns således en stor grupp av tillfälliga arbetare även på landsbygden som fick vända sig till fattigvården, men samtidigt var möjligheterna till självförsörjning större i landsbygdskommunerna, vilket troligtvis höll nere andelen understödstagare.

Den ekonomiska nedgången efter första världskriget syntes knappt i andelen understödstagare i jordbrukskommunerna, vilken före år 1931 låg under 4 procent av befolkningen. Det är först under 30-talskrisen som andelen understödstagare steg något (se figur 4) men andelen höll sig genomgående på en lägre nivå än riksgenomsnittet. Fluktuationerna var också genomgående lägre i jordbrukskommunerna än de andra kommuntyperna. Något som avviker i jordbrukskommunerna (och även de blandade kommunerna) är att dessa inte har sin största andel understödstagare under år 1933 – som de andra kommuntyperna – utan att det är under dyrtiderna i början av andra världskriget som dess kommuner når sina högsta siffror. Detta kan bero på både möjligheten till självförsörjning och ålderssammansättningen. Flertalet gånger återkommer fattigvårdsutredningarna till att landsbygdskommunerna också hade en betydligt äldre befolkning än övriga kommuner, och att omkring 25 procent

203 SoS: *Fattigvården 1931*, s. 30.

204 SoS: *Fattigvården 1940*, s. 46–47.

av de som tagit emot fattigvårdsunderstöd var 75 år eller äldre²⁰⁵. Att jordbrukskommunerna hade en äldre befolkning än skog- och industrikommunerna hade troligtvis en dämpande effekt på svängningarna på arbetsmarknaden och inom fattigvården. Detta kan innebära att man inte var så känsliga för förändringar på arbetsmarknaden, men desto mer känslig för prisförändringar på varor. I fattigvårdsutredningarna från år 1932 skriver man att inom de rena jordbrukskommunerna har fattigvården huvudsakligen karaktären av ålderdomsunderstöd åt personer som inte längre orkar försörja sig själva, medan i kommuner där andra näringar är förhärskande går stödet främst till människor i arbetsför ålder som på grund av arbetslöshet eller sjukdom blivit urståndsatta att försörja sig själv²⁰⁶. Åldern på understödstagarna har därmed haft betydelse för att förklara förändringarna av understödet, men det är inte ett så enkelt samband som tidigare hävdats.

5.5 Åldersstrukturen och fattigvården

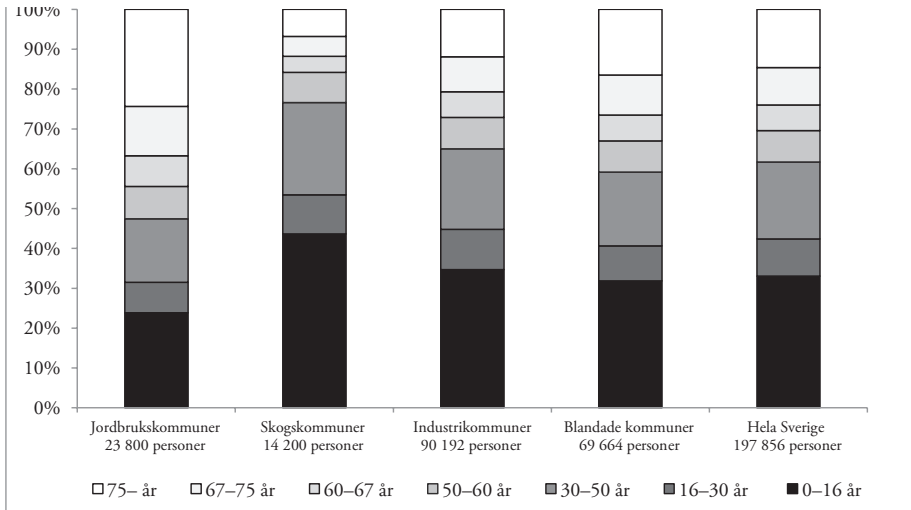
I tidigare studier som behandlat fattigvården under den första delen av 1900-talet har de äldres, det vill säga personer över 67 år, överrepresentation framhållits²⁰⁷. Många äldre var tvungna att vända sig till fattigvården på grund av ålderdomssvaghet och sjukdom, då det saknades tillräckliga pensioner och subventionerad sjukvård. Många hade svårt att arbeta eller hitta arbete, men samtidigt bidrog den rådande försörjningssituationen till att äldre tvingades ut på arbetsmarknaden och de försökte hålla sig kvar där så gott de gick. De äldre var i klar majoritet i förhållande till sin andel av befolkningen bland fattigvårdstagarna, men i förhållande till hela befolkningen visar de inte på någon tydlig övervikt, dessutom varierade åldersstrukturen inom fattigvården över landet. Följande figur är hämtad från år 1927, vilket får betraktas vara ett ganska genomsnittligt år under mellankrigstiden:

205 SoS: *Fattigvården 1926*, s. 8, SoS: *Fattigvården 1931*, s. 12.

206 SoS: *Fattigvården 1932*, s. 21.

207 Puide (2000) *Kapitel 3* Tapio Salonen (1993), Åmark och Lundberg (2001).

FIGUR 6 Åldersfördelningen i procent bland fattigvårdsunderstödda i de olika kommuntyperna år 1927



Källa: Kommunerna från tabell i *SOU 1931:20, Arbetslöshet utredningens betänkande*, s.77. Kategorin Hela Sverige är en uträkning från föregående nämnda tabell tillsammans med 1927 års fattigvårdsutredning, s.23.

Not: Okänd ålder – som uppgår till 0,1–0,2 procent i de olika kommunerna – har uteslutits ur figuren.

Figur 6 visar på åldersfördelningen bland alla dem som erhöll fattigvård år 1927. Vad figur 6 visar är att en stor andel av dem som fick socialhjälp var unga; den största gruppen var barn under 16 år, vilka utgjorde över 30 procent av de fattigvårdsunderstödda i hela landet. Bland de vuxna var det en förhållandevis stor spridning mellan de olika kommuntyperna. I skogskommunerna, som hade den klart största andelen understödstagare (se figur 4), var 44 procent av understödstagarna mellan 16 och 67 år gamla. I industrikommunerna, som hade den nästa största andelen understödstagare av fattigvård, var cirka 45 procent mellan 16 och 67 år gamla. I de blandade respektive landsbygdskommunerna var 32 respektive 31 procent av understödstagarna mellan 16 och 67 år och i riket som helhet var över 32 procent av understödstagarna mellan 16 och 67 år gamla. Det sammantagna resultatet av figurerna 6 och 4 blir därmed att de kommuner där understödstagandet var som störst (industri- och skogsbrukskommuner) var också de kommuner som hade flest understödstagare i arbetsför ålder, medan andelen äldre var större i de regioner som hade en liten andel av befolkningen

som understödstagare (jordbrukskommuner). I fattigvårdsutredningarna från år 1943 skriver man att de norrländska länen utmärktes av att där fanns ett stort antal gifta par med barn som erhöll fattigvård för att de hade problem att försörja sig året om²⁰⁸. Den stora andelen unga understödstagare, och i synnerhet den dominerade gruppen barn under 16 år, i skogskommunerna förklaras av föräldrarnas sporadiska inkomster och försörjningssvårigheter.

Arbetsmarknaden kasserade arbetskraften tidigt, ibland redan när människorna var i 40-årsåldern. Många var därför i ett tidigt skede av livet tvungna att vända sig till fattigvården för ekonomisk hjälp. I Folk- och bostadsräkningen från 1935/36 skriver man att arbetslösheten blivit allt mer problematisk för personer över 40 år, då de anses långsamma och utslitna²⁰⁹. Industrialiseringen av Sverige hade bidragit till ett överflöd av äldre som inte, på samma sätt som inom jordbruket, hade någon sysselsättning när de kommit upp i åren. Genom mekaniseringen och intensifieringen av den industriella produktionen minskade behovet av äldre arbetskraft. Arbetsgivarna föredrog unga, flinka händer som kunde sköta produktionen snabbare, vilket bidrog till att äldre människor blev överflödiga. Knappa löner inom penninghushållningens ram gav inte heller mycket utrymme för medellösa äldre anförvanter. Parallellt med detta hade även den omfattande emigrationen från Sverige kvarlämnat flera äldre, en grupp som tidigare hade blivit försörjda av sina barn på ålderns höst.

I *Arbetslöshetsutredningens betänkande* från 1931 skrivs det om en ålderdomsarbetslöshet bland grov- och tillfällighetsarbetarna²¹⁰. I vissa utredningar menar man att arbetslösheten var ett grovarbetarproblem som främst berörde den okvalificerade arbetskraften²¹¹. Man pekar också på att just bland de äldre var tillfälliga arbeten vanligt förekommande. Eftersom äldre ofta redan i medelåldern blev arbetslösa och därefter hade svårt att få nya anställningar, levde flertalet äldre människor i Sverige under början av 1900-talet på ett lappverk av inkomster från tillfälliga arbeten, hjälp från släktingar och till stor del av hjälp från fattigvården. Sammantaget hade flera faktorer lett fram till att en stor grupp äldre saknade fast försörjning och därför fick hanka sig fram bäst de

208 SoS: *Fattigvården 1943*, s. 18.

209 *Särskilda folkräkningen 1935/36*. s. 113.

210 *SOU 1931:20*, s. 53.

211 *Statens arbetslöshetskommissions berättelse 1925–1934*, s. 53.

kunde. I *Arbetslöshetsutredningens betänkande* från år 1931 anmälde sig arbetsökanden i åldern 14 till 87 år i arbetslöshetsräkningen²¹². I samma utredning står det att också inom grovarbetareförbundet var risken för arbetslöshet, eller åtminstone svårigheten att vinna anställning, högre vid mera framskriden ålder²¹³. Flera källor menar även att den ekonomiska krisen under 1930-talet drabbade den äldre, tillfälliga arbetskraften hårdare än den yngre, ännu icke etablerade arbetskraften²¹⁴. I många kommuner tog man inte emot anmälningar av arbetare som var över 60 år, utan dessa hänvisades direkt till fattigvården²¹⁵. I *Undersökningar angående det sociala hjälpklientelet* pekar man på att man kunde påträffa åldringar med någon rest av arbetsförmåga, för vilka arbetslöshet kunde ingå som en bidragande orsak till hjälpbehovet. Åldringar kunde utnyttja sin arbetsförmåga och de tillfällen som stod till buds att genom arbete och näringsfång av olika slag försörja sig, och däremellan leva på annat²¹⁶. Den rådande ekonomiska situationen bidrog starkt till att de äldre befann sig ute på arbetsmarknaden även om det var svårare för dem att få nya arbeten. Arbetskraftsutbudet av äldre var därför också betydligt större under den första delen 1900-talet än under den senare hälften.

Figur 7 visar på anställningsgraden hos äldre kvinnor och män vart femte eller tionde år mellan 1910 och 1985. Det tydliga mönstret var att utbudet av arbetskraft var betydligt större under början av 1900-talet jämfört med 75 år senare. Från år 1950 och framåt har det stadigt fallit med ungefär lika många procentandelar hos de olika grupperna. Anställningsgraden har alltid legat betydligt högre hos män än hos kvinnor. Att arbetskraftsutbudet bland äldre har sjunkit under hela 1900-talet är ett faktum; tidpunkten för utträde ur yrkeslivet hänger bland annat samman med graden av arbetsförmåga, möjligheterna att få nytt arbete och möjligheterna att försörja sig utan arbete och pensionssystem. Andelen arbetsoförmögna bland äldre personer antas här vara någorlunda konstant.

212 *SOU 1931:20*, s. 102–103.

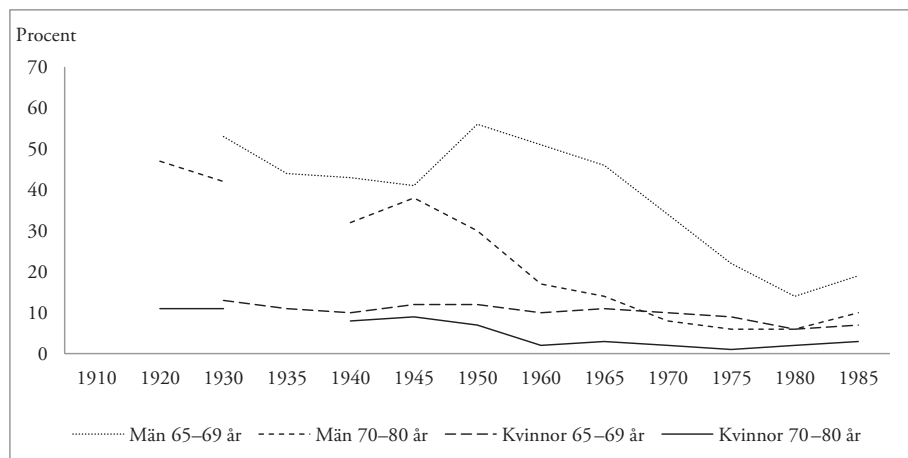
213 *Ibid.*, s. 54–55.

214 Elmér (1960) s. 374, *SOU 1931:20*, s. 102–103.

215 *SOU 1934:11*, s. 135–136.

216 *SOU 1934:14*, s. 137.

FIGUR 7 Procent av de äldre som yrkesarbetat, uppdelat på kvinnor och män, åren 1910–1985



Källa: Folkräkningarna 1910–1985.

Trots avsaknaden av statistik om äldres arbetslöshet pekar dessa undersökningar sammantaget på att det fanns en del äldre arbetslösa, att de fanns kvar i arbetskraften högt upp i åldrarna och sällan var kvalificerade för arbetslöshetsförsäkringarna. De fick inte heller ta del av AK-arbeten, vilket gjorde att de bara hade fattigvården att falla tillbaka på som sista ekonomiska skyddsnet. Sammantaget pekar detta på att de äldre som dyker upp i fattigvårdens statistik inte alltid gör det på grund av ålderssvaghet eller att, som viss forskning velat förenkla det till, att de äldre permanent hade lämnat arbetsmarknaden och därför enbart hade fattigvården att förlita sig på²¹⁷. Orsaken till det omfattande understödet bland äldre kan lika gärna bero på arbetslöshet som ålderssvaghet.

En annan del av arbetslösheten var också ungdomsarbetslösheten, som föranledde en egen utredning under mitten av 1930-talet. År 1933 utgjorde gruppen under 25 år 170 203 stycken arbetslösa²¹⁸. Den unga gruppen syns dock inte i fattigvårdsstatistiken, utan kan möjligtvis ha levt på föräldrarnas eller annan familjs ekonomiska resurser.

217 Åmark och Lundberg (2001) s. 162.

218 *SOU 1934:11*, s. 10.

5.6 Arbetslösheten bland kvinnor

Det hävdas ofta i ekonomihistorisk litteratur att arbetslöshetskrisen i Sverige på 1920-talet uppstod i mansdominerad tung industri som till stor del återfanns på landsbygden, inom bygg- och anläggningssektorn²¹⁹. När man studerar den officiella arbetslöshetsstatistiken är det också detta mönster som framkommer. Kvinnor existerar knappt i den offentliga arbetslöshetsstatistiken under mellankrigstiden. I januari år 1922 var 1 400 kvinnor registrerade som arbetslösa av totalt 163 200 arbetslösa personer. I juni år 1930 rapporterades 65 674 arbetslösa, av dem var 2 731 kvinnor. I oktober samma år utgjorde kvinnorna 900 av de 98 300 registrerat arbetslösa²²⁰. År 1922 utgjorde därmed kvinnorna 0,8 procent av det totala antalet arbetslösa och männen 99,2 procent. År 1930 var kvinnornas andel 4 procent av den totala gruppen arbetslösa och männens 96 procent – detta under en period då Sverige hade den högsta arbetslösheten under hela 1900-talet.

I *Statens arbetslöshetskommissions berättelse 1925–1934* skriver man att den kvinnliga arbetslösheten var försumbar på grund av den goda arbetstillgången i typiskt kvinnliga arbeten, till exempel inom textilindustrin. Därför var det mellan år 1925 och 1934 enbart 0,1–0,3 procent av dem som fick del av den statliga hjälpverksamheten kvinnor. År 1933, vilket var året då den ekonomiska krisen nådde sin topp, steg andelen kvinnor till 0,9 procent²²¹. I arbetslöshetsundersökningen från 1936 hade Arbetslöshetskommissionen registrerat 115 kvinnor som arbetslösa, av 61 581 personer, vilket innebär att kvinnorna utgjorde ca 0,002 procent av alla arbetslösa det året²²². I *Arbetslöshetens Dilemma* konstaterar Olofsson och Olsson att bara cirka en procent av kvinnorna åtnjöt någon form av samhällelig hjälp år 1933. De menar att detta berodde på att kvinnor var sysselsatta inom hemmamarknaden och i tjänsteinriktad verksamhet, samt att arbetslösa kvinnor ofta återvände till hemmen²²³. Den manliga arbetslösheten varierade däremot under mellankrigstiden mellan 10 och 26 procent inom fackföreningarna.

219 Schön (2007).

220 *SOU 1931:20*, s. 100.

221 *Statens arbetslöshetskommissions berättelse 1925–1934*, s. 110.

222 *SOU 1936:21*, s. 149.

223 Ohlsson och Olofsson (1998) s. 139–140.

Antalet kvinnor som fick hjälparbete genom AK-kommissionen var också ytterst få. Nödhjälpsarbetena hade främst varit vigda åt männen under den ekonomiska nedgången. Vid början av 1920-talet sjönk så antalet kvinnor som var sysselsatta i nödhjälpsarbeten, från cirka 11 procent av hela arbetarantalet till i genomsnitt endast 1,5 procent 1921. Efter september 1921 förekom inga nödhjälpsarbeten för kvinnliga arbetslösa²²⁴. De fick inte heller någon kontant ersättning genom AK då de inte ansågs vara familjeförsörjare. I arbetslöshetsundersökningen från 1931 står det att *Arbetslösheten i grupper och fackföreningar, som använder kvinnlig arbetskraft, inte har tagit formen av en öppet framträdande kvinnlig arbetslöshet, eftersom hemmen fungerade som en stor arbetsmarknadsreservoar*²²⁵. Det var män som rapporterade sig som arbetslösa och ansökte om understöd. I 1931 års arbetslöshetsutredning skriver man också att:

Frånvaron helt eller delvis av arbetslöshetssiffror för kvinnornas del behöver sålunda icke betyda, att dessa icke varit berörda av ett arbetslöshetsproblem av samma art som männen. Strukturen hos kvinnornas arbetsmarknad förklarar nämligen, varför arbetslösheten inom könen kommer till olika uttryck.²²⁶

Att den kvinnliga arbetslösheten skulle vara så pass liten som den officiella arbetslöshetsstatistiken gör gällande, under en omfattande ekonomisk kris, är inte trovärdigt. Kvinnorna utgjorde cirka 25 procent av de officiellt yrkesverksamma under 1920 och 1930-talet, men som mest knappt en procent av de arbetslösa²²⁷. Det mesta tyder därmed på att den kvinnliga arbetslösheten inte har registrerats i den offentliga statistiken, mycket på grund av att kvinnors arbetslöshet inte har betraktats som ett samhällsproblem. Arbetslösheten bland kvinnor ansågs inte vara ett legitimt problem på samma sätt som männens arbetslöshet, då man förutsatte att kvinnor hade annan eller någon annans försörjning att falla tillbaka på. Avsaknaden av kvinnor både bland de officiellt understödda och bland dem som fick nödhjälpsarbeten pekar därför på att kvinnor fick vända sig annorstädes vid arbetslöshet.

Mycket tyder alltså på att kvinnor fick vända sig till fattigvården vid arbetslöshet, eftersom de i liten utsträckning återfinns i den officiella statistiken eller som

224 *SOU 1928:9*, s. 81.

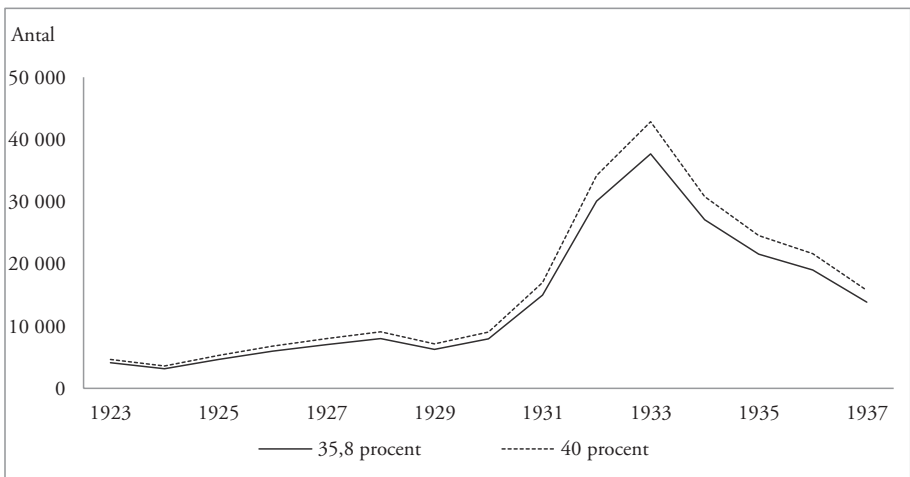
225 *SOU 1931:20*, s. 99.

226 *Ibid.*,

227 Silenstam (1970) s. 22.

AK-arbetare. Det finns dock inga längre serier som pekar på hur många kvinnor eller hur stor andel av kvinnorna som vände sig till fattigvården på grund av arbetslöshet. Men i arbetslöshetssakkunnigas betänkande från 1926 finns det en tabell som redovisar hur många kvinnor som fick fattigvård på grund av arbetslöshet för åren 1923–1926²²⁸. Kvinnornas andel varierar mellan 35,8 och 40 procent av det totala antalet fattigvårdsunderstödda som haft arbetslöshet som skäl. Om man använder denna tabell för den totala summan människor som registrerades som arbetslösa hos fattigvårdsunderstöd mellan åren 1923 och 1937 i fattigvårdsutredningarna får man följande resultat:

FIGUR 8 Antalet kvinnor som uppskattats ha erhållit fattigvård på grund av arbetslöshet åren 1923–1937



Källa: *SOU 1928:9* arbetslöshetssakkunnigt betänkande s.83; fattigvårdsutredningarna 1923–1938. Not: Före 1923 och efter 1937 är inte anledningarna till att man fick understöd redovisade i fattigvårdsutredningarna.

Figur 8 visar på den högsta och den lägsta nivå som kvinnors arbetslöshet inom fattigvården skulle kunna ha legat på mellan 1923 och 1937 om man utgår från utredningen från 1926. För hela perioden kan dessa siffror både vara en underdrift och en överdrift, underskattade så till vida att figurens statistik är hämtad från förhållandevis goda år under mellankrigstiden, alltså är varken toppno-

228 *SOU 1928:9*, s. 83.

teringarna från 1921 eller 1933 med. Under kriser skulle kvinnor möjligtvis ha blivit avskedade i större utsträckning för att man behöll kärnarbetskraften, som vanligtvis utgjordes av män. Siffrorna kan vara överskattade så till vida att männens andel skulle kunna stiga då krisen nådde så långt att man även avskedade dem som tidigare hade utgjort kärnarbetskraften. Vid sidan av att statistiken både kan vara över- och underskattad i denna avhandling, görs dock uppskattningen att antalet arbetslösa kvinnor inom fattigvården uppgick till mellan 37 000 och 42 000 stycken år 1933. Den kvinnliga arbetskraften hade dessutom betydligt lägre fackföreningsanslutning, vilket var en förutsättning för att ingå i arbetslöshetskassorna. Kvinnornas arbetsmarknad var under första delen av 1900-talet osäkrare än vad männens var. Kvinnor tvingades ofta lämna sina arbeten i samband med giftermål eller graviditet, och det var framför allt unga kvinnor som kunde användas som tillfällig arbetskraft inom industrin²²⁹.

Vid brist på arbete ansågs alltid hemmet vara den naturliga plats dit kvinnor kunde återvända och där de kunde bli försörjda av en make eller andra familjemedlemmar. Vid nedgångar inom den industriella sektorn under 1930-talet menade flera utredningar att hemindustrin var räddningen för kvinnorna²³⁰. Hemindustrin var kvinnodominerad, men bestod inte enbart av kvinnor²³¹, i hemindustriutredningen från 1917 står det att av 28 953 hemindustriarbetare var 20 191 stycken kvinnor, det vill säga 75 procent. Denna industri var en form av entreprenadssystem där arbetarna fick material som de skulle bearbeta för att sedan återsälja till arbetsköparen. Det var ett smidigt sätt att hålla sig med en stor och flexibel arbetskraft: om inte arbetsköparen försåg arbetarna med material kunde de inte arbeta, och arbetsköparen slapp betala ut löner. Dessa arbetare fick således förhålla sig flexibelt gentemot arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft, och behandlades som reservarbetarkraft för industrin. Hemindustriarbetet var också ojämnt fördelat över året. Det fanns månader då hemarbetarna kunde få arbete i övermått och andra månader när arbetsköparen inte hade något arbete alls att lämna till hemarbetare²³². När det var brist på arbete även inom hemindustrin, fanns det däremot få utkomster för kvinnor.

229 Wikander (1991).

230 *SOU 1931:20*, s. 271–273.

231 Nilsson (2015).

232 *Svensk hemindustri. D. 1*, (1917) s. 78.

De befann sig därför i en mycket osäker situation, med stora skiftningar vad det gällde arbete och inkomstmöjligheter.

Enligt en beräkning av textilarbetares arbetslöshet år 1917 uppgick de arbetslösa antal till cirka 7 400 personer, varav ca 5 900 var kvinnor, vilka huvudsakligen fanns i Norrköping, Malmö, Göteborg och Borås. Vid slutet av samma år beräknades antalet arbetslösa inte understiga 11 000 personer varav 10 000 var kvinnor²³³. Norrköping och Göteborg hade under perioden 1919 till 1956 den högsta andelen understödstagare av de tretton största städerna i Sverige. Som figur 5 visar var behovet av fattigvård särskilt omfattande i Norrköping; ett exempel är att ungefär 12 procent av befolkningen fick understöd år 1919. Enligt den första fattigvårdsutredningen med mer detaljerad statistik, från 1923, slår man fast att kvinnornas övertalighet inom alla åldrar är större i städerna än på landsbygden²³⁴. Detta indikerar att kvinnor som arbetade inom den industriella sektorn och servicesektorn i städerna fick understöd på grund av arbetslöshet i större utsträckning än kvinnorna på landsbygden. Textilbranschen var också en av de mest konkurrensutsatta branscherna, vars export var avhängig världsmarknaden samtidigt som den dominerades av kvinnliga arbetare som i regel inte var fackföreningsanslutna, vilket även det gjorde att många kvinnor fick vända sig till fattigvården vid arbetslöshet.

5.7 Sambandsanalys

I tidigare forskning och i detta kapitel har det förekommit olika förklaringar till variationen av hemunderstöd mellan 1920-talet och 1950-talet. För att analysera dessa påståenden görs här en sambandsanalys på länsnivå för åren 1920, 1930, 1940 och 1950, då det är vart tionde år som det finns användbar statistik. Den statistik som används är hämtad från flera olika källor. Nerslag har gjorts i de svenska länen, vilka är 24 stycken, gånger de fyra decennierna, vilket utgör tillsammans 96 observationstillfällen. Den beroende variabeln är andelen av hela befolkningen i länet som tagit emot fattigvård någon gång under året, det räcker med att ha erhållit understöd vid ett tillfälle för att räknas som understödstagare. De förklarande variabelerna beskriver befolkningen och ekonomin i länet: *arbetslöshet*, *nettomigration*, *industrialiseringsgrad*, *andelen*

233 *Det svenska samhället och arbetslösheten 1914–1924*, s. 132.

234 *SoS: Fattigvården 1923*, s. 15.

äldre och *skogsmark*. Nedan följer en förklaring till varför just dessa variabler har valts. Enheten för alla variablerna är procent. Utifrån dessa variabler görs en analys av hur mycket fattigvården samvarierar med dessa variablers variation i *ordinary least squares* (OLS)-regressioner. För att testa modellens robusthet görs även F-test. I appendixtabellerna 5A och 6A finns kompletta resultat från regressionerna med standardiserade koefficienter där även standardfelet är inkluderat.

Arbetslöshet, antal arbetsökande per vakans

Återkommande gånger i detta kapitel har arbetslöshet pekats ut som en vanlig orsak till att man har erhållit fattigvårdsunderstöd. Variationer i arbetslösheten har också påverkat hur understödstagandet har varierat i befolkningen. Arbetslösheten är särskilt tydlig i figur 4. Därför är det intressant att analysera vilken påverkan arbetslösheten har haft på understödstagandet. Det finns ingen officiell arbetslöshetsstatistik på länsnivå, och även om den funnits hade den sannolikt bara visat arbetslösheten i fackföreningarna. Så istället för att använda den officiella statistiken, som tidigare studier gjort, konstrueras här istället ett eget arbetslöshetsmått utifrån statistiken i *Sociala meddelanden* 1931:2, 1940:3 och 1950:5 samt statistik från rapporten *Den offentliga arbetsförmedlingen i Sverige 1913-1922*. Arbetslöshetsmättet som här används är antalet arbetsansökningar per 100 lediga platser i länen, vilket är det bästa tillgängliga måttet på arbetslöshet som finns och också har använts i tidigare studier²³⁵. Korrelationen mellan andelen arbetslösa i ett län och andelen fattigvårdsunderstödstagare förväntas vara mycket starkt positiv i sambandsanalysen.

Nettomigration

I avsnittet 5.1 ovan angavs inflyttningen till städerna och mer industrialiserade områden under början av 1900-talet som en av anledningarna till att understödet ökade. Det finns teorier i en del utredningar om att den snabba urbaniseringen under början av 1900-talet skulle ha haft en inverkan, främst i de län där människor inte hade sin familj att falla tillbaka på vid arbetslöshet. Men det skulle också kunna förhålla sig så att man flyttade ifrån de län där det fanns en stor risk att man blev fattigvårdstagare, vilket ledde till en större nettoutflyttning ifrån län med många understödstagare. För att analysera hur detta förhåller sig, skapas här en variabel av nettomigration för varje län, det vill

235 Prado och Lundh (2011).

säga om länet har haft en positiv eller negativ procentuell utflyttning över året och hur det påverkar understödstagandet. Statistiken är hämtad från *Swedish Population History*²³⁶. Det är något oförutsägbart vilken riktning sambandet mellan nettomigrationen och understödstagandet kommer att ha, eftersom det, som ovan beskrivits, både kan vara negativt och positivt.

Industrialiseringsgrad

Flera avsnitt i detta kapitel pekar mot att en ökad industrialisering hade betydelse för hur många människor som behövde söka sig till fattigvården. Till exempel avsnitt 5.4, figur 4 och 5 och tabell 2 tyder på detta. Därför har här skapats variabeln *Industrialiseringsgrad*, vilket är antalet anställda i industrin som en andel av befolkningen i länet (i procent). Statistiken är hämtad från Kommerskollegiums årliga rapport *Industri*. Den förväntade korrelationen för industrialiseringsgraden förväntas vara positiv: mycket i detta kapitel pekar på att en ökad industrialisering ledde till ökat understöd.

Äldre

I synnerhet tidigare forskning har pekat på att andelen äldre, det vill säga personer över 67 år, har haft betydelse för det stora behovet av fattigvård mellan 1913 och 1956. Dock har resultaten i det här kapitlet visat att äldre inte har haft någon betydelse för understödets svängningar. Vem som är äldre är också en intrikat fråga, då det i detta kapitel har visats att människor över 40 år gamla blev kasserade som arbetskraft. Samtidigt har pensionsåldern numera satts till 67 år och tidigare studier har utgått från att klassificera personer över 67 år som äldre²³⁷. Till denna regression har därför variabeln *Äldre* skapats, vilket innebär personer över 67 år i procent av befolkningen länsvis, för att pröva om andelen äldre kan förklara förändringen av fattigvårdstagandet. Statistiken är hämtad från *Statistisk årsbok*. Här förväntas variabeln *Äldre* påverka understödstagandet.

Skogsmark

Det har varit svårt att hitta en passande variabel för att undersöka personer med tillfälliga och tidsbegränsade arbeten, men mycket i detta kapitel har pekat på att i skogskommunerna, som präglats av skogsindustrins skiftade arbetskraftsbehov, var fattigvårdsunderstödstagandet extra stort. Därför ska-

236 Hofsten och Lundström (1976) s. 139.

237 Elmér (1960).

TABELL 3 Resultat från regressioner som analyserar sambandet mellan befolkningsstruktur/ekonomisk struktur och andelen understödstagare i befolkningen i Sveriges län 1920, 1930, 1940 och 1950

	Beroende variabel: Fattighårdsunderstödda i procent av befolkningen							
	1	2	3	4	5	6	7	8
	Bivariat regression	Multivariat regression utan år		Multivariat regression		Multivariat regression		Multivariat regression
Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta
Arbetslöshet %	1,854***	1,869***	0,355**	0,406*	0,369**	0,497**		0,256*
Industrialiseringsgrad %	0,006*	0,022**	0,060***	0,066***	0,033**		0,065***	0,135**
Nettomigration %	-0,057**	-0,068**	-0,104**	-0,118***		-0,045**	-0,109**	-0,195*
Skogsmark %	0,017**	0,008*	0,014**		0,018**	0,018**	0,015**	-0,020*
Äldre %	0,040**	-0,077*	-0,287***	-0,288***	-0,274***	-0,244***	-0,297***	0,037*
År 1920			ref. kat	ref. kat	ref. kat	ref. kat	ref. kat	ref. kat
År 1930			2,506***	2,390***	2,575***	2,418***	2,762***	1,829***
År 1940			4,899***	4,791***	5,056***	4,937***	5,140***	3,211***
År 1950			1,325***	1,153***	1,648***	1,743***	1,392***	-1,397***
Fixed effects		nej	nej	nej	nej	nej	nej	ja
n		96	96	96	96	96	96	96
F-värde		5,98***	27,25***	30,08***	30,12***	28,10***	30,68***	
Adjusted R ²		0,2536	0,693	0,686	0,682	0,671	0,691	

Not: Tabellen visar standardiserade koefficienter. Den första kolumnen visar koefficienter från fem separata regressioner med bara en förklarande variabel i raket. Övriga kolumner visar resultat från multivariata regressioner. Statistisk signifikans anges med asterisker, * p < 0,10, ** p < 0,05 och *** p < 0,01.

pas här en variabel med procenten skogsmark i länen, för att analysera vilken betydelse procentandelen skogsmark och därmed skogsindustrins variationer kan ha haft för påverkan på understödstagandet. Statistiken är hämtad från *Statistisk årsbok*. Variabeln *Skogsmark* förväntas ha ett positivt samband då allt pekar mot att skogskommunerna med sitt varierande behov av arbetskraft hade extra stor andel understödstagare.

I kolumnerna 1 till 7 undersöks sambandet mellan hemunderstöd och de variabler som hävdats ha en förklaringskraft till varför understödet i vissa län var mer utbrett än i andra. Först har varje variabel prövats gentemot fattigvården, vilket inneburit en bivariat regression (tabell 3, kolumn 1). Efter det har flera variabler körts i samma regression, det vill säga multivariata regressioner, för att testa om resultaten håller i olika typer av sambandsanalyser (tabell 3, kolumn 2–7). Först prövas variablerna utan år (kolumn 2) och därefter är även de olika åren innefattade i sambandsanalysen (tabell 3, kolumn 3–7), för att undersöka hur dessa kombinationer har förändrats mellan de olika decennierna. I kolumn 8 rapporteras resultat från en regression där data analyseras som en panel med så kallade fixed effects.

Resultaten i tabell 3 visar att arbetslösheten har ett tydligt positivt samband med andelen understödstagare i alla regressionerna. Ökar antalet sökande per plats hos arbetsförmedlingen i länet så ökar andelen personer som har erhållit fattigvård. Påverkan av variabeln Arbetslöshet är extra stark om man tar bort variabeln Industrialiseringsgrad, vilket visar att dessa två variabler troligen samvarierar. När de körs i den multivariata regressionen tillsammans med alla andra variabler har Arbetslöshet, utan konkurrens, den största positiva påverkan på att understödstagandet förändrades. Variabeln Industrialiseringsgrad har en liten men positiv påverkan på fattigvårdsunderstödet. Detta sammantaget innebär att ju fler som arbetar inom industrin i ett län, desto större är andelen som behöver fattigvård i länet – ett resultat som går i linje med resultaten tidigare i avhandlingen.

Variabeln Nettomigration har en svag men negativ effekt på fattigvårdsunderstödet, vilket innebär att det inte är fler som behöver fattigvård om det är fler som flyttar till ett län. Istället visar den att de län som folk lämnar har en högre andel fattigvårdsmottagare. Att människor flyttar till ett visst område har ibland angivits som ett skäl till att det är en hög andel som har erhållit fattigvård, då man i mindre utsträckning hade tillgång till jord eller familj som

försörjningsalternativ på den nya platsen. Nettomigrationen i tabell 3 visar sig ha haft svag negativ betydelse för att förklara varför vissa län hade högre andel understödstagare än andra, effekten är dock ganska svag. Variabeln Äldre innefattar andelen över 67 år i förhållande till övriga befolkningen. Även om andelen äldre som erhållit hemunderstöd var stor, vilket tidigare forskning har visat, och de äldre var överrepresenterade i förhållande till sin andel av befolkningen, har variabeln ett negativt förklaringsvärde hos denna grupp bland understödstagarna. Det innebär att i de län där det fanns många äldre fattigvårdsmottagare i förhållande till befolkningen samvarierar inte fattigvårdsunderstödstagandet positivt, utan tvärtom. Ju fler äldre desto mindre samvariation med fattigvårdens variation.

Jämfört med referensåret 1920 var fattigvårdstagandet störst under 1940-talet. Detta kan te sig något besynnerligt då krisen nådde sin topp under 1930-talet. Här återspeglas då problemet med nedslag vart tionde år istället för varje år. Om man tittar på figur 2 i avsnitt 5.3 är understödstagandet större år 1940 än år 1930, även om de absolut högsta talen nåddes 1933. De standardiserade koefficienterna anger hur många standardavvikelser den beroende variabeln förändras av en standardavvikelses förändring av den förklarande variabeln. Eftersom koefficienterna därför är enhetslösa, går det att jämföra deras storlek inom varje modell. Större positiva eller negativa koefficienter visar på ett starkare samband mellan den förklarande och den beroende variabeln. De standardiserade koefficienterna har samma nivå av statistisk signifikans som de icke-standardiserade. Regressionsresultat med de icke-standardiserade koefficienterna och deras standardfel finns i appendix tabell 6A. Det finns även en kompletterande sambandsanalys i appendix där både den procentuella påverkan och standardfelet presenteras.

Det sammantagna resultatet i sambandsanalysen stärker kapitlets övriga resultat, både om vilken stor, positiv betydelse variabeln Arbetslöshet har och att variabeln Äldre har liten eller negativ förklaring för förändringen av fattigvården mellan åren 1920 och 1950. Äldre var klart överrepresenterade i förhållanden till sin åldersgrupp men det är arbetslösheten som förklarar fattigvårdsförändringarna under perioden i stor utsträckning. De sammantagna resultaten visar också att andelen äldre påverkas av de andra variablerna. Det är möjligtvis så att variabeln Arbetslöshet plockar upp effekten av variabeln Äldre då många äldre var arbetslösa. Resultaten för variablerna Industrialiseringsgrad och Skogsmark

är något mindre är förväntat, då industrialiseringens utveckling annars har visat sig ha haft positiv påverkan på understödstagandet, och mottagandet av fattigvård i skogskommunerna har varit så pass omfattande.

Resultaten i multivariatregression 8, där materialet är paneldata, visar på ungefär samma resultat som i de övriga regressionerna. Denna regression analyserar (i princip) hur en förändring i de förklarande variablerna påverkar förändringen i den beroende variabeln. Ett annat sätt att se det är att panelregressionen kontrollerar skillnader mellan länen i medelvärde för den förklarande och den beroende variabeln. Även här ser man att arbetslösheten har stark påverkan, variabeln Industrialiseringsgrad är också positiv, medan Skogsmark och Nettomigration är negativa och andelen äldre är svagt positiv. Detta innebär att resultaten både i paneldatan och i multivariatregressionerna stärker kapitlets resultat om arbetslöshetens påverkan.

5.8 Slutsatser

Arbetslösa inom fattigvården har av tidigare forskning antingen förnekats eller lämnats påfallande outforskade. Resultaten i detta kapitel har både motbevisat tidigare forskning och fyllt en lucka i välfärdsstats- och arbetsmarknadsforskningen. Två av de frågor som ställdes i början av kapitlet var *Hur har de arbetslösa socialhjälpstagargruppernas storlek och sammansättning varierat?* och *Vad finns det för samband mellan tidsbegränsade anställningar, arbetslöshet och andelen som erhållit socialhjälp?* I detta kapitel är svaret att mellan åren 1923 och 1937 var det i genomsnitt 25 procent av de hushåll som erhöll fattigvård som fick det på grund av arbetslöshet. År 1933 var det över 44 procent av hushållen som erhöll fattigvård på grund av arbetslöshet. Det går därför inte att, som tidigare forskning hävdade, påstå att detta har varit ett marginellt fenomen. Även om det var svårt för arbetslösa att få rätt till understöd enligt 1918 års fattigvårdslag, visar detta kapitel att den lokala fattigvården frångått den restriktiva fattigvårdslagen och delat ut fattighjälp till dem som egentligen inte var berättigade till den, och därmed har rätten till understöd vidgats utanför sitt egentliga syfte.

Det har i tidigare forskning pekats på att behovet av fattigvård var störst på landsbygden, för att man tidigare enbart har haft uppdelningen i stad och landsbygd att utgå ifrån. I och med användningen av mer detaljerad statistik i denna avhandling, går det att visa på ett mer komplext samband. I skogs-

kommunerna – präglade av tidsbegränsade arbeten och stor säsongsvariation på efterfrågan av arbetskraft – var behovet av fattigvård klart störst. Därefter i storleksordning kommer industrikommunerna – även de präglade av variation av arbetsbehovet. Att skogskommunerna och industrikommunerna har reducerats till landsbygd i tidigare studier kan därmed ge en bedräglig bild av de egentliga förhållandena, då begreppet landsbygd riskerar att förknippas enbart med jordbruk och jordbrukssektorn. I jordbrukskommunerna, däremot, var behovet av socialhjälp klart lägst i förhållande till befolkningens storlek, troligtvis på grund av möjligheterna till självförsörjning vid avsaknad av arbete. Understödet varierade dock mellan olika kommuntyper. Jordbrukskommuner med många statare och lantarbetare, samt kommuner i Norrland med för små jordbruksenheter för kommersiellt jordbruk, hade en större andel understödda än jordbrukskommuner där människor var självägande bönder med större marker. Sammantaget visar detta kapitel att kommuner som präglades av råvaruutvinning, som skogs- och stenindustrin, och industrikommuner vars produkter gick på export, och därmed var mycket beroende av världsmarknaden, hade en extra hög andel understödstagare. Områden som präglades av återkommande och ihållande arbetslöshet hade också en stor andel understödstagare. Resultaten i detta kapitel visar på att det finns ett tydligt samband mellan tidsbegränsade anställningar, arbetslöshet och behovet av fattigvård även före välfärdsstatens utveckling.

Under början av 1900-talet ser man strömmar av arbetskraft från landsbygden till städerna, vilket bland annat föranledde behovet av den nya fattigvårdslagen 1918. Detta flöde var vad Karl Marx kallade för den *latenta* delen av den industriella reservarmén, det vill säga en rörelse av arbetskraft från jordbruket till industrin i städerna, vilket utökade städernas arbetskraft men även deras befolkning, som där var hänvisade till fattigvården under ekonomiskt sämre perioder²³⁸. I de större städerna som Göteborg, Stockholm och Norrköping ser man också hur kraftiga svängningar av andelen understödstagare under 1900-talets första hälft hängde samman med konjunkturen. Fram till 1930-talet ökade fattigvårdsunderstödsstagandet parallellt med industrialiseringen. Detta resultat stärker tesen om att det var arbetslöshetssituationen som främst förklarade fattigvårdens utbredning under första delen av 1900-talet. De arbetslösa inom fattigvården var ofta säsongarbetare och sådana som stängdes av

238 Marx (1974) s. 567.

från AK-arbeten. Den kvinnliga arbetslösheten har också undersökts i detta kapitel; i tidigare studier verkar den ha varit något av ett mysterium, då den varken har återfunnits hos AK eller i mycket liten utsträckning i materialet från fackföreningarnas arbetslöshetskassor. Detta kapitel har visat att kvinnor i viss utsträckning har vänt sig till fattigvården vid arbetslöshet.

Den sista avhandlingsfrågan som gällde även detta kapitel var *Kan man betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé?* I tidigare forskning om utvecklingen av fattigvården har man främst utgått från Rowntrees livscykelteori för att förklara utvecklingen i Sverige under första hälften av 1900-talet. Därmed har man betonat att man under vissa perioder i livet levde under fattigdomsgränsen på grund av ålder eller på grund av en tung försörjningsbörda. Barns och barnfamiljers utsatta ekonomiska situation härleddes enligt Rowntrees teori till att dessa varit ekonomiskt utsatta på grund av försörjningsbördan. I denna avhandling visas istället att barnens och barnfamiljernas fattigdom, som var särskilt tydlig i skogs- och industrikommunerna, berodde på föräldrarnas svaga arbetsmarknadssituation. I fattigvårdsutredningen skriver man att det berodde på avsaknaden av arbete året om. Enligt Rowntrees teorier har det större antalet äldre bland fattiga berott på att de har lämnat arbetsmarknaden (*labourer past work* enligt figur 1). Enligt Marx teori om den industriella reservarmén utgjorde de äldre däremot en tydlig del av denna reservarmé och befann sig kvar ute på arbetsmarknaden. Som har visats i denna avhandling utgjorde också äldre personer den största gruppen understödstagare av fattigvård i förhållande till sin del av folkmängden, men inte bara på grund av ålderskrämpor, ålderssvaghet eller att de inte varit arbetsföra. Vad resultaten i denna avhandling visar är att många äldre också har befunnit sig ute på arbetsmarknaden eller stått till arbetsmarknadens förfogande, men när de, efter 60 års ålder, inte fick AK-arbete och saknade ekonomisk grundsäkerhet i form av pensioner, har dessa äldre behövt vända sig till fattigvården i större utsträckning. Rowntrees teorier kan i viss utsträckning stämma för de sjuka och icke arbetsföra äldre, medan Marx teori förklarar situationen för dem som fortfarande hade någon del av arbetsförmågan kvar. Rowntrees teori kan också förklara varför man i vissa åldrar hade en extra ansträngd ekonomi, men Rowntrees teori överser det grundläggande sambandet till varför människor var fattiga.

Vad detta kapitel har visat är att varken fackföreningarnas arbetslöshetskassor eller AK-systemet lyckades understödja de stora behov som fanns hos de arbetslösa. Det fanns stora grupper som fick vända sig till fattigvården vid arbetslöshet eller när de uteslöts ur AK-arbete. Redan under början av 1900-talet skapades en dualism av åtgärder och understöd som var sanktionerade av staten. De med fasta arbeten kunde kvalificera sig för dessa fördelar, medan de som hade tillfälliga och korta anställningar och inte var försäkrade, som kvinnor, äldre och säsongarbetare, var hänvisade till behovsprövad hjälp. De som fick ta del av de illa sedda nödhjälpsarbeten som fanns mellan åren 1914 och 1933 från Arbetslöshetskommissionen, så kallat AK-arbete, hade dock en bättre arbetsmarknadssituation än de som var hänvisade till fattigvården. De med AK-arbete hade en säkrad inkomst, även om denna låg under marknadslönen, de slapp behovsprövning och hade lättare att förutsäga sin framtida inkomst. När arbetslöshetskommissionen stängde av vissa mottagare under 1920-talet var det kvinnor, grovarbetare, tillfälliga arbetare och äldre som fick stryka på foten, medan män som var familjeförsörjare fick behålla sina AK-arbeten. Det skedde därmed en selektion där de som befann sig på marginalen på arbetsmarknaden inte fick ta del av understöden, medan de som betraktades som kärnarbetskraften fick behålla dem. Samtidigt var inte arbetslöshetskassorna särskilt väl utbyggda. Den arbetslöshetskassa som existerade före andra världskriget var inte baserad på inkomstbortfallsprincipen, och före år 1935 var arbetslöshetskassan inte heller statligt subventionerad, utan baserad på mera försäkringsmässiga principer. Kompensationsgraden i försäkringen var också mycket begränsad. Att den statligt finansierade AK-hjälpen gav låga ersättningar (under marknadslön). Det är därmed svårt att dra en gräns här och säga att vissa arbetslösa skulle tillhöra en industriell reservarmé och andra inte.

6. Den dolda arbetslösheten – en ny politisk fråga

6.1 Introduktion och tidigare forskning

Inom forskningen om den svenska arbetsmarknadspolitiken under första delen av 1900-talet i Sverige är det framför allt Saltsjöbadsavtalet och den så kallade kohandeln som har framhållits som viktiga milstolpar²³⁹. Kohandeln var en krisuppgörelse mellan socialdemokraterna och bondeförbundet år 1933 om arbetsmarknads- och jordbrukspolitik, där socialdemokraterna fick igenom avskaffandet av Arbetslöshetskommissionen. Saltsjöbadsavtalet var en uppgörelse år 1938 mellan Landsorganisationen (LO) och Svenska Arbetsgivarförbundet (SAF) som främst berörde arbetsfreden och att förhållanden på arbetsmarknaden skulle regleras av arbetsmarknadens parter. Dessa överenskommelser omfattade i stor utsträckning de arbetare som hade tagit del av AK-arbete eller var medlemmar i fackföreningarna, det vill säga främst kärnarbetskraften. Det fanns dock stora grupper i arbetsmarknadens marginal, för vars arbetsmarknadssituation andra lagar och institutionella förändringar fyllde en viktig roll. Som tidigare har visats i denna avhandling fanns en stor grupp arbetslösa inom fattigvården in på 1940-talet, men 25 år senare – vid mitten av 1960-talet – var denna grupp försvinnande liten. Gruppen arbetslösa inom socialtjänsten minskade följaktligen kraftigt mellan dessa tidpunkter. Denna förändring omnämns varken i fattigvårdsutredningarna eller i senare forskning där man skulle ha kunnat förvänta sig att man berörde frågan om utvidgningen av arbetsmarknadsåtgärder. I avhandlingen *Socialhjälptagande – utveckling och orsaker 1945–1965* pekar Karsten Lundequist på att antalet socialhjälpfall sjönk kraftigt under undersökningsperioden, men han berör inte arbetsmarknadens utveckling²⁴⁰. Det gör inte heller Walter Korpi i artikeln *Poverty, Social Assistance and Social Policy in Post-War Sweden*²⁴¹. I *Arbetslöshetens dilemma* av Rolf Ohlsson och Jonas Olofsson, som avhandlar arbetslöshet i Sverige

239 Skogh (1963), Ohlsson och Olofsson (1998), Silenstam (1970), Lundh (2002).

240 Lundequist (1976).

241 Korpi (1975).

under 200 år, skriver man inte heller någonting om minskningen av arbetslösa socialhjälpstagare²⁴². I avhandlingen *Den ”nya ekonomien” i Sverige* av Karl-Gustav Landgren diskuteras inte heller vilken effekt arbetsmarknadspolitiken mellan åren 1927 och 1939 hade på fattigvården²⁴³. Fokus har istället lagts på AK-arbeten och Saltsjöbadsavtalet. Att människor i arbetsmarknadens utkant inte längre behövde vända sig till fattigvården vid arbetslöshet är alltså förvånansvärt outforskat. Minskningen inom fattigvården efter 1930-talet har istället främst förklarats genom införandet av pensionsreformen år 1947, införandet av allmänt barnbidrag år 1948 och andra reformer som inriktades på att minska beroendet av fattigvård under utsatta perioder i livet, som under barn- och ålderdom, samt kostnaderna för att ha familj²⁴⁴. Genom att bara betona de reformer som minskade fattigvårdsbehovet hos barn och äldre missar man de reformer som uttryckligen infördes för att arbetslösa inte skulle behöva vända sig till fattigvården. David Harvey har hävdats att minskningen av den industriella reservarmén i Sverige efter andra världskriget kan tillskrivas de starka fackföreningarna och sociallagstiftningen, som eliminerade den flytande delen av den svenska reservarmén. Detta gör Harvey dock utan att belägga det med statistik²⁴⁵. Det här kapitlet undersöker om det kan finnas någon relevans i Harveys påståenden om att sociallagstiftningen och arbetsmarknadspolitiken som inriktade sig på de arbetslösa socialhjälpstagarna påverkade minskningen av en industriell reservarmé, eller om det bara var den förbättrade tillgången på fasta arbeten som hade relevans. I detta kapitel ska också undersökas hur den dolda arbetslösheten kom upp som ett problem i samhällsdebatten under 1930- och 1940-talen, och utifrån detta berörs följande frågeställningar:

- Vad finns det för samband mellan tidsbegränsade anställningar, arbetslöshet och andelen som erhållit socialhjälp?
- Vad har man från statens sida gjort för att förändra den ekonomiska situationen för de arbetslösa socialhjälpstagarna?

242 Ohlsson och Olofsson (1998).

243 Landgren (1960).

244 *SoS: Fattigvården 1948*, s. 11, Milton (2006) s. 23, Nasenius och Ritter (1974) s. 122, *Ds S 1987:2* s. 118.

245 Harvey (2010) s. 280.

6.2 En förbättrad ekonomisk konjunktur

Föregående kapitel har pekat på hur vissa grupper i samhället utgjorde en arbetskraftsreserv på den svenska arbetsmarknaden före andra världskriget. Mot slutet av andra världskriget och i synnerhet efter kriget ökade tillväxttakten i den svenska ekonomin. Bruttonationalprodukten mer än fördubblades från 1930-talet till mitten av 1950-talet, industriproduktionen tredubblades och reallönerna steg kraftigt under denna period²⁴⁶. För svenska verkstadsprodukter, byggnadsmaterial, hemutrustning etc. fanns det en stor exportmarknad efter andra världskriget. Industrialiseringsprocessen som då tog fart skapade också ett allt större behov av arbetskraft. Säsongvariationen minskade som resultat av ny teknik, bättre belysning vintertid och ett ökat behov av att hålla det allt dyrare maskineriet igång året om och i vissa fall dygnet runt²⁴⁷. Den privata servicesektorn expanderade såväl som den offentliga sektorn, vilket skapade fler och nya arbeten. Genom tekniska förbättringar blev också året-runt-anställningar betydligt vanligare i yrken som tidigare hade varit mera säsongbundna, exempelvis byggnadsyrken. I denna utvecklingsprocess blev en fast anställd arbetskår med sysselsättning året runt den nya standarden, till skillnad från tidigare då det varit betydligt vanligare med tidsbegränsade anställningar och säsonganställningar. Detta påverkade i sin tur belastningen inom socialpolitiken.

6.3 Fattigvården runt andra världskriget

Kostnaderna för fattigvården hade stigit kraftigt under 1920-talet och nådde en toppnivå år 1933. Andelen fattigvårdstagare sjönk sedan från toppåret 1933, men kostnaderna låg fortfarande kvar på en högre nivå än de varit på 1920-talet och började därtill stiga under andra världskriget.

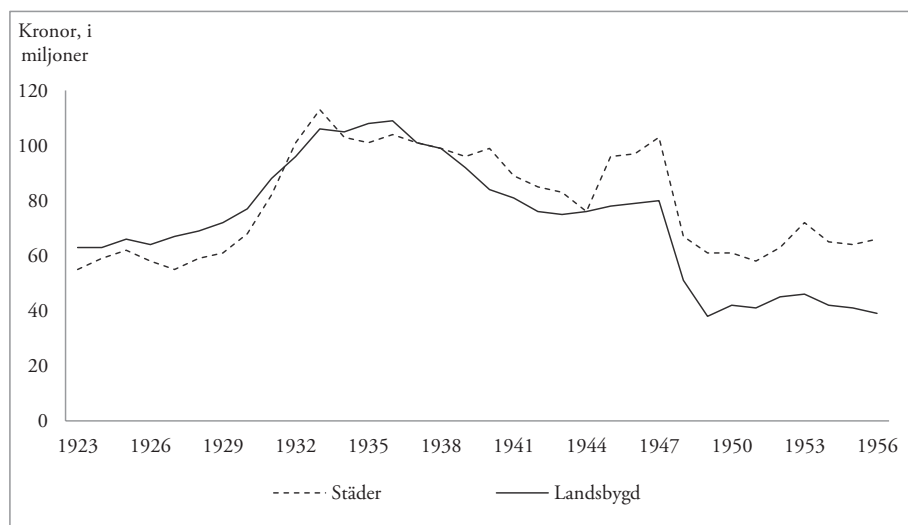
Figur 9 visar på kostnaderna för hela fattigvården i 1956 års penningvärde, uppdelat på städer och landsbygd, mellan åren 1923 och 1956. De höga kostnaderna under början av 1930-talet var en tydlig följd av den ekonomiska krisen. Kostnaderna började sedan sakta sjunka för att återigen stiga under andra världskriget, i synnerhet i städerna där kostnaderna för fattigvården

²⁴⁶ *SOU 1974:39*, s. 40.

²⁴⁷ Åmark (1986) s. 25.

under 1940-talet nådde det tidiga trettioalets nivåer. Antalet understödda steg också kraftigt under samma period. Figur 9 illustrerar alltså att ökningen i städerna var betydligt kraftigare än ökningen på landsbygden. Figur 5 visar hur fattigvården i industristäder som Göteborg, Norrköping och Stockholm steg under andra världskriget. Figur 4 belyste att ökningen också var mycket påtaglig i skogskommunerna under samma period. Man ska här komma ihåg att andra världskriget räknas till en av dyrtidsperioderna, då priserna på mat och bränsle steg kraftigt, vilket tvingade allt fler att vända sig till fattigvården för att få ekonomin att gå ihop. Inom skogsindustrin hade ett minskat behov av säsongarbetskraft ställt många tillfälliga arbetare permanent utanför arbetsmarknaden, vilket drog upp arbetslöshetsciffrorna i skogskommunerna²⁴⁸. Då säsongarbetare fortfarande inte omfattades av den statligt sanktionerade arbetslöshetskassan steg andelen som levde på fattigvård i skogskommunerna även av den anledningen. Detta återspeglas i figur 4 där man ser att ökningen av fattigvårdstagare var betydligt större i skogskommunerna jämfört med de övriga tre kommuntyperna.

FIGUR 9 Fattigvårdens kostnader åren 1923–1956



Källa: Sammanställning av de årliga kostnaderna för fattigvården omräknat till 1956 års penningvärde i fattigvårdsutredningen.

248 SoS: *Fattigvården 1943*, s. 41.

I 1938 års fattigvårdsutredning slår man fast att i Göteborgs och Bohus län samt Västernorrland och Norrbottens län var det tydligt att den starka ökningen av fattigvårdsklientelet i hög grad hade orsakats av omfattande och långvarig arbetslöshet²⁴⁹. Detta skedde i områden som i stor utsträckning präglades av råvaruutvinning och vars beroende av exportmarknaden för sten- och trävaror var stor. I 1941 års fattigvårdsutredning konstateras återigen att orsaken till den väldiga stegringen av de understöddas antal utan tvivel främst berodde på arbetslösheten²⁵⁰. Arbetslösheten inom fattigvården börjar därmed främst belysas som ett problem under slutet av 1930-talet och början av 1940-talet, då man också konstaterade att trots 1918 års restriktiva skrivelse om att just arbetslöshet inte var ett giltigt skäl för understöd, hade åtskilliga arbetslösa levt på fattigvård. Ökningen av fattigvårdskostnaderna under andra världskriget inverkade på politiken och ekonomin på flera plan. Då det var kommunerna som fick stå för kostnaderna blev målet för kommunerna att sänka utgifterna samt att försöka förflytta kostanden från kommunnivå till statlig nivå. På detta sätt skulle man även kunna sprida kostnaderna över hela landet, istället för att enskilda kommuner skulle dra ett extra tungt ekonomiskt fattigvårdsslag. Från statens sida fanns det också ett mål om att införa en bättre fungerande arbetsmarknad genom en mer aktiv arbetsmarknadspolitik, som kunde förbinda de platser i landet där det fanns ett överflöd av arbetskraft med de regioner som efterfrågade arbetskraft.

Det fanns dock här en geografisk och administrativ problematik i att arbetslösa som levde på fattigvård hade en lägre tendens att flytta, då möjligheten att få ekonomiskt understöd var störst i hemkommunen på grund av paragrafen om hemortsrätten som var inskriven i 1918 års fattigvårdslag. Hemortsrätten innebar att den som levde på fattigvård inte fick flytta till en annan kommun på eget bevåg, då det eventuellt skulle orsaka den nya hemkommunen fattigvårdskostnader²⁵¹. Kostnadsfrågan för flyttande fattigvårdsunderstödsstagare

249 *SoS Fattigvården. År 1938 och 1939 jämte återblick på perioden 1923–1938*, s. 20.

250 *SoS: Fattigvården 1941*, s. 71.

251 I *Nordisk familjebok* från år 1909 står följande om hemortsrätt: ”Hemortsrätt, det förhållande mellan en samfällighet (kommun, län o.s.v.) och en medlem på grund af hvilket denna förra är skyldig att bekosta den fattigvård, som enligt lagstiftningen kan meddelade föreskrifter kan tillkomma den senare. I Sverige var hemortsrätten alltid bunden vid kommunen (socknen). Redan i kunglig kungörelse av den 5 december 1788 uppställdes som allmän regel, att hemorten är den socken, där fattighjonet senast haft eget hemman eller som inhyses- eller tjänstehjon varit i skatt antecknad. Den försörjningsskyldighet, som

hade då orsakat många konflikter kommunerna emellan. Denna struktur låste fast de arbetslösa geografiskt och främjade inte den rörlighet som den modernare arbetsmarknadspolitiken eftersträvade. Även det kommunala huvudmannskapet för arbetsförmedlingen och den därmed decentraliserade arbetsmarknaden ledde till ökad arbetslöshet, genom att personer som hade svårt att finna arbete i hemkommunen inte sökte sig därifrån i rädsla för att förlora understödet. Det var också under denna period högst oklart hur många som egentligen var arbetslösa.

6.4 Diskussionen om arbetslösheten

En principiellt viktig vändpunkt för den svenska arbetsmarknadspolitiken var som sagt kohandeln år 1933 mellan den ny tillträdde socialdemokratiska regeringen och Bondeförbundet. Socialdemokraterna fick igenom sitt primära arbetsmarknadspolitiska mål, avskaffandet av AK-arbetena. Genom avskaffandet av AK-arbete skulle ingen inom arbetsmarknadsåtgärder längre arbeta för en ersättning som låg under marknadslönen. Den officiella arbetslösheten, det vill säga den arbetslöshet som fackföreningarna registrerade bland sina medlemmar, hade sjunkit från 1933 års toppnotering, men låg vid slutet av 1930-talet fortfarande kring tioprocentnivån och kom att kallas för *restarbetslösheten*²⁵². Men vid sidan av AK-arbetena och den höga, officiella arbetslösheten började också en annan form av arbetsmarknadsproblem uppmärksammas. Genom att bara registrera fackföreningsmedlemmarnas arbetslöshet och bara fördela AK-arbete till vissa utvalda grupper i samhället pekade allt fler politiker och utredningar på att man genomgående hade underskattat den egentliga arbetslösheten i Sverige. I den Särskilda *folkräkningen* som tillsattes efter 1930-talskrisen, för att bland annat kartlägga arbetsoförmåga och arbetslöshet bland den vuxna befolkningen, konstateras att det inte längre var kärnarbetskraften

härigenom ålades kommunen, var emellertid förenad med en rätt att hindra inflyttning av sådana personer, som kunde befaras inom en snar framtid falla fattigvården till last. [...] Denna rätt att hindra inflyttning medförde emellertid ständiga trakasserier för den del av befolkningen, som mest nödsakades att för sin utkomst byta om vistelseort, varjämte denna rätt föranledde en ständig strävan från socknarnas sida att från sig avlägsna faran för ökad fattigvård genom att i allt större utsträckning hindra inflyttning av fattiga. Bestämmelserna om hemortsrätten väckte därför allmänt missnöje, och detta missnöje bidrog till att framtvunga den första allmänna fattigstadgan, k.förordn 25 maj 1847.” Under 1800-talet vidareutvecklades sedan hemortsrätten, men själva grundprincipen bestod.

252 *Särskilda Folkräkningen 1935/36*. s. 105.

som saknade arbete, utan att de som kvarstod som arbetslösa var de som haft tillfälliga arbeten²⁵³, de som befunnit sig i arbetsmarknadens utkant och bland annat de som hade fått klara sig på fattigvård vid arbetslösheten. De arbetslösa utgjorde under slutet av 1930-talet fortfarande runt 15 procent av fattigvårdens understödstagare, det vill säga en högre andel än den hade utgjort under hela 1920-talet (se figur 4). Denna oregistrerade arbetslöshet kom att kallas *den dolda arbetslösheten*²⁵⁴.

Den arbetslöshetspolitik som hade varit rådande fram till 1930-talet var i sin helhet baserad på en marginalistisk syn på arbetslöshet, där man ansåg att arbetslösheten främst berodde på för höga löner, som i sin tur minskade efterfrågan på arbetskraft. Några av Sveriges mest inflytelserika ekonomer under början av 1900-talet, Gustav Cassel och Eli F. Heckscher, dominerade den ekonomiska debatten om arbetslöshet, där de i stora drag pläderade för en marginalistisk arbetslöshetspolitik. Cassel skriver i sin internationellt välspredda bok under mellankrigstiden, *Teoretisk socialekonomi*, om den dolda arbetslösheten och den industriella reservarmén, men gör en annan tolkning än den marxistiska²⁵⁵. Cassel menar att uppbyggnaden av fackföreningar under början av 1900-talet hade skadat samhällsekonomin grundligt, och att fackföreningarna hade skadat de icke-fackanslutna arbetargrupperna. Cassel menar att fackföreningarna skyddade sina egna arbetare och underhöll sina egna arbetslösa på bekostnad av andra arbetare och på så sätt höjde levnadsomkostnaderna i samhället i stort, samt att fackföreningarnas organisering skapade en abnorm arbetslöshet och var det huvudsakliga skälet till att industriella reservarméer hade utvecklats i de utvecklade industriländerna²⁵⁶. Fackföreningarna får genomgående skulden för arbetslösheten i Cassels arbete, men även staten, menade han, skulle komma att bidra till en ökad arbetslöshet om den började sanktionera arbetslöshetskassorna. Cassel ansåg att statens inblandning på arbetsmarknaden förstörde grunderna för en flexibel industriell reservarmé:

[...] statliga åtgärder till hjälp åt de arbetslösa, med den icke avsedda eller i varje fall aldrig fullt genomtänkta verkan, att arbetarnas rörlighet väsentligt

253 Ibid., s. 43.

254 Ohlin (1982) s. 119.

255 Cassel (1938) s. 339 (som publicerades på tyska 1919).

256 Ibid., s. 316–317.

minskats och ett läge skapats, där en betydande del av arbetaren varaktigt och normalt sysselsätts med nödhjulsarbeten²⁵⁷.

Enligt Cassel bidrog utvidgningen av arbetslöshetskassorna, arbetsförmedlingar och andra arbetsmarknadsåtgärder till att de som hade det ekonomiskt svårast i längden skulle behöva ytterligare understöd. Att behålla arbetarna sämre försäkrade och understödda skulle istället bidra till att bibehålla rörligheten på arbetsmarknaden, sänka löneanspråken och följaktligen sänka arbetslösheten. Cassel menade att man inte borde göra något åt den dolda arbetslösheten och de arbetslösa som levde på fattigvård. Om arbetarna befann sig på lägsta möjliga levnadsnivå istället för på arbetslöshetsförsäkringar fanns det enligt honom möjlighet att återigen finna jämvikt i ekonomin.

Liknande resonemang finner man hos Eli F. Heckscher i *Gammal och ny ekonomisk liberalism* publicerad år 1921. Heckscher skriver att socialpolitikens inverkan på utbud och efterfrågan av arbetskraft skapar ytterligare arbetslöshet, samt att arbetslöshetsåtgärderna därför måste anpassas genom mycket låga understöd för att ej hindra återgången till jämvikt²⁵⁸. Heckscher ansåg att *Socialförsäkringen, numer säkert den dyrbaraste och sannolikt den mest omfattande grenen av socialpolitiken, kan som princip delvis motiveras med det stora flertalets bristande sinne för framtiden*²⁵⁹. Att utveckla socialförsäkringar och avkommodifiera arbetskraften från de lägsta understöden, det vill säga fattigvård, var därför enligt både Cassel och Heckscher ett högst oansvarigt tilltag där den naturliga jämvikten i ekonomin försköts, vilket skulle komma att straffa hela samhället i slutändan och skapa ännu större arbetslöshet i framtiden. Partiet Högerens riksorganisation²⁶⁰ fann stöd i dessa teorier och förespråkade i mångt och mycket en marginalistisk, ekonomisk politik där statens inflytande borde hållas på en mininivå. Medan begreppet *full sysselsättning* hade blivit det uttalade målet för socialdemokraternas arbetsmarknadspolitik efter 1930-talet, hade det utvecklats till något av ett rött skynke för högerpartiet. Gösta Bagge, partiledare för Högerens riksorganisation, skriver i partiets valhandbok inför

257 Ibid., s. 336.

258 Heckscher (1921) s. 61–65.

259 Ibid., s. 70.

260 Högerens riksorganisation (1938–1952/1969) var partiet som utvecklades ur Allmänna valmansförbundet (1904–1938) och det var också en föregångare till Högerpartiet, (1952–1969), Moderata samlingspartiet (1969–2005) och (nya) Moderaterna (2006–).

valet år 1944, *Frihet eller socialism*, att [...] ”full sysselsättning” kan på grund av sin konstruktion bli till *sitt syfte ogenomförbart och i stället bli en av de viktigaste inkörsportarna till ett samhälle av ofrihet, statskontroll och socialisering*²⁶¹. Cassel går i sitt magnum opus längre än så, och skriver att *Den understödsekonomi, som det nutida samhället genom dessa tendenser allt mer drives till, är icke socialism i den klart begränsade meningen, som vi i detta verk givit ordet, utan snarare kommunism*²⁶². Bagge ansåg dock att det inte fanns något samhällsproblem som tillnärmelsevis kunde mäta sig med arbetslösheten, men att de *arbetslöshetsöar*²⁶³ som fanns, även under den största högkonjunktur, var oundvikliga och att åtgärden att minska arbetslösheten med statliga ingrepp skulle strypa det privata näringslivet²⁶⁴. Tvångsåtgärder – såsom att införa lagar om att kommunerna måste tillhandahålla arbetsförmedlingar – var förkastligt, och höjda arbetslöshetsunderstöd hindrade arbetskraftens återförande till ekonomiskt motiverade sysselsättningar, vilket i förlängningen enbart skulle leda till högre arbetslöshet, ansåg Bagge²⁶⁵.

Bagge menade också att *Det enklaste sättet att avskaffa arbetslösheten är onekligen [...] att kommendera folk att arbeta på de villkor och inom de arbetsområden som de maktägande finna lämpligt och möjligt*²⁶⁶. Det fanns således hos högern ett starkt motstånd mot den nya, mera aktiva arbetsmarknadspolitiken och idén om full sysselsättning, ett motstånd mot en avkommodifiering av arbetskraften genom utbyggnad av socialförsäkringssystemet, vilket skulle kunna förflytta arbetskraften från fattigvård och andra typer av understöd. Det fanns även, kanske något förvånande, ett motstånd mot offentlig arbetsförmedling, vilket grundades i idén om att arbetsmarknaden skulle vara fri från regleringar och tvång. Att då tvinga kommunerna att införa offentlig arbetsförmedling skulle vara ett sådant oönskat tvång. En flexibel arbetskraft som kunde sänka sina löneanspråk var, som sagt, det enda sättet att komma till rätta med arbetslösheten, enligt Bagge. Att minska den grupp som var hänvisade till fattigvård

261 Bagge (1994) s. 63.

262 Cassel (1938) s. 355.

263 Begreppet arbetslöshetsöar var ett frekvent använt begrepp både från höger och vänster i sysselsättningsdebatten under 1930- och 1940-talen i Sverige. Begreppet syftar till arbetslöshetens geografiskt ojämna fördelning.

264 Bagge (1994) s. 82.

265 Ibid., s. 55.

266 Ibid., s. 66.

under arbetslöshetsperioder skulle enbart leda till ökad arbetslöshet och i förlängningen till ökad misär. Här går återigen det marginalistiska tänkandet igen, att understöd till dem som var utan försörjning bara skulle leda till än större problem, förlängd arbetslöshet och en utvidgning av misären. Att minska antalet arbetslösa som var tvungna att vända sig till fattigvården vid arbetslöshet genom att bygga ut arbetslöshetsförsäkringen, skulle i längden så att säga bara förvärra arbetslöshetsproblemet. De gjorde således också en dual uppdelning mellan dem som levde på fattigvård och fungerade som en flexibel arbetskraft i större utsträckning, och dem som hade en arbetslöshetsförsäkring och därmed inte alls var lika rörliga ens utifrån detta ekonomiska synsätt.

Från flera politiska håll spirade dock ett intresse för de idéer som börjat konkurrera med de marginalistiska sättet att betrakta arbetslösheten, hur man skulle komma till rätta med restarbetslösheten, restnöden och den dolda arbetslösheten i Sverige. Populariteten för dessa nya teorier verkar till stor del ha sammanfallit med den omfattande arbetslöshetskrisen från början av 1930-talet till andra världskrigets slut. Några av de ekonomer som hade varit elever till Cassel och Heckscher förespråkade dock en helt motstridig, ekonomisk politik, där man ansåg att staten i stället borde blanda sig i arbetslöshetspolitiken, och aktivt bekämpa den dolda arbetslösheten och den fattigvård som låg kommunerna till last. Den socialdemokratiska finansministern Ernst Wigforss vänder sig till exempel emot det marginalistiska ekonomiska synsättet i boken *Den ekonomiska krisen* och pekar på behovet av att hålla uppe lönerna, och att ökad oförsäkrad arbetslöshet betyder minskad köpkraft och därmed en förlängd ekonomisk kris²⁶⁷. I en utredning om arbetslöshet från 1934 trycker nationalekonomen – tillika Folkpartiets partiledare – Bertil Ohlin också på köpkraftens betydelse och behovet av att den upprätthålls genom en arbetslöshetsförsäkring, vilket i förlängningen kommer gynna hela ekonomin²⁶⁸. Nationalekonomen Gunnar Myrdal, som författade en egen bilaga till 1934 års arbetslöshetsutredning, framhåller på liknande sätt att *arbetslöshetsunderstöden stödja konjunkturen genom att upprätthålla de av arbetslöshet träffade arbetarfamiljernas konsumtiva efterfrågan*²⁶⁹. Flera svenska ekonomer propagerade därmed för keynesianskt inspirerade, efterfrågeinriktade och kontracykliska åtgärder, två år innan

267 Wigforss, (1931) s. 28.

268 *SOU 1934:12*, s. 131.

269 *SOU 1934:1* s. 183.

Keynes ens hade publicerat *The General Theory of Employment, Interest and Money*. De svenska ekonomerna menade även att de arbeten som skapades åt arbetslösa skulle ha samma villkor som arbetena på den reguljära arbetsmarknaden. Att därmed hålla arbetare oförsäkrade, och att staten skulle frånhålla sig att sanktionera arbetslöshetskassorna, skulle bara bidra till att de som levde på fattigvård skulle få ett betydligt mindre konsumtionsutrymme, och därmed inte hjälpa till att få de ekonomiska hjulen att rulla igen. Införandet av en statligt sanktionerad arbetslöshetskassa och offentliga arbetsförmedlingar skulle minska arbetslösheten, slog man fast. I dessa nya ekonomiska teorier hämtade Socialdemokraterna mycket inspiration till sin ekonomiska politik. De drev linjen om full sysselsättning, och hade en uttalad strategi om att så många som möjligt skulle lyftas ur fattigvården och in i en ny socialpolitik byggd på allmänna försäkringar. Det bestående behovet av fattigvård hade också börjat uppmärksammas, liksom att de tillfälliga insatserna hos kommunerna inte var tillräckliga. I *Arbetslöshetskunnigas manuskript* från 1934, författat av den socialdemokratiske socialministern Gustav Möller, skriver man följande:

Allteftersom landets industrialisering skred framåt, förändrades successivt arbetslöshetsstockens sammansättning och redan omkring sekelskiftet kunde man därför tidvis inom åtskilliga svenska samhällena inregistrera en faktisk, om också till numerären ej säkert fixerad reservarmé av arbetslösa från en mångfald yrken. Alltjämt avböjde emellertid de bestämmande kommunala instanserna att vidtaga andra anordningar mot arbetslösheten än sådan av provisorisk natur. Hjälpen tillhandahölls som regel antingen i form av understöd eller lågt betalda nödhjälpsarbeten.²⁷⁰

Här underströks sambandet mellan industrialisering och de kommunala hjälpinsatserna, allt eftersom utvecklingen av arbetslösheten hade blivit mera påfallande. I festskriften *Ett genombrott: Den svenska socialpolitikens utvecklingslinjer och framtidsmål* från 1944, som Möller var redaktör för, diskuteras den dolda arbetslösheten inom jordbruket och skogsbruket och att den nya arbetslöshetspolitiken och efterkrigsplaneringen måste vara ett led i sysselsättningspolitiken för att komma åt denna dolda arbetslöshet²⁷¹. Men även andra politiska krafter slöt upp bakom denna nya arbetsmarknadspolitik, där det överordnade målet var full sysselsättning. Genom krisuppgörelsen med Bondeförbundet (föregångare till Centerpartiet) fick socialdemokraterna en bundsförvant i strävan att

270 *Arbetslöshetskunnigas manuskript 1934*.

271 Möller (1944) s. 76.

genomföra sin arbetsmarknadspolitik. Det frisinnade Folkpartiets partiledare Bertil Ohlin skriver i *Fri eller dirigerad politik* från år 1936 om behovet av en statligt dirigerad politik med överflyttningsbidrag från områden med en stor dold arbetslöshet, som sten- och sågverksdistrikten, till industrin. I Svenska kommunistiska partiets (SKP) valprogram från 1930-talet och framåt pekar man på att de ekonomiska kriserna inom kapitalismen kommer att återkomma, eftersom dessa inte kommer att kunna regleras i den utsträckning som socialdemokraterna tror. Samtidigt propagerade SKP för en utbyggnad av välfärden och arbetslöshetskassan, i synnerhet för kvinnor, ungdomar och arbetare i skogskommunerna²⁷². Det fanns således en politisk vilja från flera olika håll att åtgärda den stora dolda arbetslösheten i Sverige. Då Högers riksorganisations politiska inflytanden var ganska begränsat, blev det Socialdemokraterna som med stöd av andra partier satte den arbetsmarknadspolitiska agendan. Mellan dessa partier verkar det ha funnits en förhållandevis bred konsensus om att situationen i dess nuvarande form var ohållbar. Samtidigt fanns det en rädsla för att den höga arbetslöshet som följde på första världskriget, med den stora arbetslöshetstoppen, skulle återuppträffa. Mot bakgrund av detta genomfördes flera omfattande statliga ingrepp på arbetsmarknaden för att minska både restarbetslösheten och den dolda arbetslösheten samt för att förebygga framtida arbetslöshet.

6.5 Åtgärder för att minska antalet arbetslösa inom fattigvården

Det fanns följaktligen en ambition från flera politiska håll om att bygga ut socialförsäkringssystemet och minska andelen vuxna arbetsföra människor som var tvungna att vända sig till fattigvården vid arbetslöshet. En grundläggande förutsättning för att få grepp om arbetslöshetsproblemets art och omfattning var att upprätta en arbetslöshetsstatistik som var pålitlig och täckte hela arbetskraftens arbetslöshet. I rationaliseringsutredningen från 1939 menade man att fackföreningarnas dittills förda arbetslöshetsstatistik inte hade speglat hela arbetslösheten²⁷³. Den bristfälliga statistiken över arbetslösheten blev en aktuell politisk fråga och uppmärksammades i utredningen om ekonomisk efterkrigsplanering. I *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram* från år 1944 menar

272 *För Arbeta och bröd – Kommunistiska partiets valmanifest 1932*.

273 *SOU 1939:13*, s. 79.

man att den viktigaste frågan för efterkrigstiden var full sysselsättning, och att man borde öka möjligheten till sysselsättning åt de stora befolkningsgrupper som behövde mer arbete, även om de inte i statistiken blivit registrerade som arbetslösa. Så var fallet med dem som levde på ofullständiga jordbruk. Så var fallet med många kvinnor²⁷⁴. Det fanns även ambitioner om att skapa institutioner på arbetsmarknaden som främjade arbetskraftens rörlighet och minskade den inläsningseffekt som fattigvården hade inbyggd på grund av reglerna kring hemortsrätt.

Det fanns ingen praxis för hur man skulle handskas med den nya omfattande arbetslösheten under som 1930-talet hade hamnat på kommunernas bord. I utredningen Åtgärder mot arbetslöshet från 1936 slog man fast att *Ett samfällt lokalt intresse föreligger sålunda att utsträcka arbetslöshetshjälpen till även sådana personer, som själva eller för sina familjemedlemmar eljest skulle ha gjort anspråk på fattigvård, och detta förhållande har på många håll lett till en obehörig utvidgning av hjälpverksamheten*²⁷⁵. Fattigvården hade under en längre tid använts långt utanför sitt egentliga syfte, vilket också hade fått kostnaderna att öka kraftigt. Kostnaderna hade också varierat kraftigt mellan olika kommuntyper, vilket ansågs vara orättvist. Det stod också allt klarare att fattigvården hade använts som arbetsmarknadsunderstöd på olika sätt i olika delar av landet och att kommunernas huvudmannaskap hade skapat en godtycklig fattigvård, i synnerhet åt arbetslösa, som inte alltid hade främjat sysselsättning. I 1935 års arbetslöshetsutredning, Åtgärder mot arbetslöshet, skriver man så här:

I många kommuner har emellertid, särskilt under de senaste åren, hjälpverksamheten handhafs på ett sätt, som tydligt motverkat anpassningen på arbetsmarknaden. Så har framför allt varit förhållandet i åtskilliga kommuner med större arbetslöshet. Till följd av sitt stora antal ha de hjälpsökande kunnat utöva ett så starkt tryck på arbetslöshetskommittéerna, att dessa mer eller mindre frivilligt fallit undan för även oberättigade anspråk och underlåtit att med erforderlig omsorg verkställa föreskriven behörighets- och behovsprövning.²⁷⁶ [...] Somliga kommuner hava för arbetslöshetens bekämpande uteslutande begagnat fattigvården, andra hava efter omständigheterna anlitat såväl denna som arbetslöshetshjälpen, andra åter endast den sistnämnda²⁷⁷.

274 Wigforss (1944) s. 44.

275 SOU 1935:6, s. 195.

276 Ibid., s. 194.

277 Ibid., s. 200.

Kopplingen mellan arbetsmarknad och fattigvård hade brustit på flera håll, och man hade frångått den stipulerade arbetslinjen och istället utvidgat fattigvårdens verksamhetsområden. Härifrån kan man se hur man började utveckla institutionerna på arbetsmarknaden för att få den att fungera bättre. Förändringar mot en mer fungerade arbetsförmedling som kunde lokalisera överskottsbefolkning från skogskommunerna till städerna var en åtgärd, en annan var förändringar av arbetslöshetskassan.

6.5.1 Arbetslöshetskassan

För att få del av arbetslöshetskassan vid arbetslöshet var medlemskap i en fackförening nödvändigt. Fackföreningarna hade blivit en allt mer central aktör på den svenska arbetsmarknaden under första delen av 1900-talet och medlemsantalet hade ökat. Men det fanns flera problem med ökningen av antalet som var anslutna till arbetslöshetskassorna: De grupper som hade tillfälliga arbeten eller var säsonganställda var sällan fackföreningsanslutna; siffran var också extra låg för kvinnor under denna period. De som tillhörde den tillfälliga arbetskraften hade i regel begränsade yrkeskunskaper, vilket gjorde dem mer utbytbara än de utbildade arbetarna. En föränderlig yrkeskår var också svårare att organisera, och det var svårare att föra gemensamma kamper för bättre villkor med en arbetsstyrka som kom och gick. Detta var särskilt tydligt för grovarbetare och för kvinnor som utförde de enklare momenten inom industrin²⁷⁸. Inom hemindustrin var det fackliga deltagandet särskilt lågt²⁷⁹. Vid sidan av återkommande perioder av arbetslöshet och en begränsad betalningsförmåga fanns en ojämn arbetslöshetsrisk inom olika arbetsgrupper, vilket ytterligare försvårade organiseringen och möjligheten till medlemskap i arbetslöshetskassorna. Heltidsarbeten och anställning året om blev en grundförutsättning för att man skulle kunna expandera den fackliga medlemsbasen. Den förbättrade ekonomin och efterfrågan på arbetskraft samt tekniska innovationer skapade förutsättningar för året runt-anställningar för allt fler.

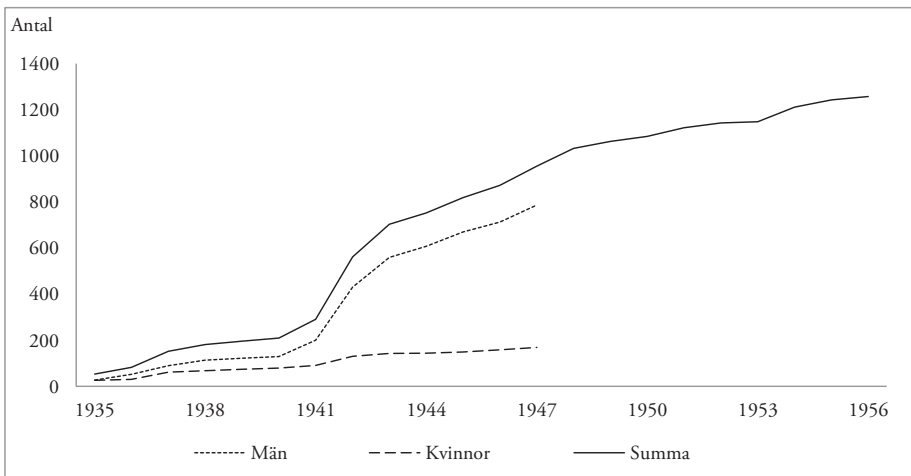
Efter långdragna utredningar och politiska stridigheter kunde till slut arbetslöshetsförsäkringen fogas in i 1930-talets socialpolitiska reformarbete. En tydlig satsning för att detta skulle ske var införandet av Gent-systemet år 1935.

278 Karlsson och Wikander (1986).

279 Svensk hemindustri. D. 2, s. 102. Av de 1 087 hemarbetare som berördes i specialutredningen var inte en enda medlem i någon fackförening; 24 stycken var medlemmar i sjuk- eller sjuk- och begravningskassa.

Gent-systemet var ett belgisk-konstruerat system där arbetslöshetsförsäkringen fortfarande administrerades av fackföreningarna, medan staten subventionerade försäkringskassorna. Här gick man rakt emot den typ av arbetsmarknadslösningar som både Heckscher och Cassel hade förespråkat, och staten bidrog härmed aktivt till att hjälpa arbetslösa genom att subventionera arbetslöshetskassorna. Gent-systemet byggdes på idén om högt fackligt deltagande och systemet hade också en tendens att öka den fackliga anslutningsgraden. Det inledande problemet med konstruktionen var att den fackliga anslutningsgraden var förhållandevis låg. Fackföreningarna ställde sig skeptiska till denna lösning då ett stort antal, främst säsongsarbetare, inte kunde fullgöra de utsatta medlemsbetalningarna för att komma i åtnjutande av understöd vid arbetslöshet. Samtidigt så stimulerades fackanslutningen av Gent-systemet och bidrog till att arbetslöshetskassorna byggdes ut, vilket innebar att allt fler hade arbetslöshetskassa att falla tillbaka på vid arbetslöshet. När denna statliga finansiering infördes 1935 utgick statsbidraget till ett fåtal arbetslöshetskassor, vilka omfattade mindre än 10 procent av arbetskraften²⁸⁰.

FIGUR 10 Anslutna till arbetslöshetskassorna i tusental, uppdelat på kvinnor och män, åren 1935–1956



Källa: *SOU 1948:39, Socialvårdskommitténs betänkande*, s. 91, tabell 1; *SOU 1963:40 Arbetslöshetsförsäkringen*, bilaga 1.

Not: Före 1935 finns ingen kontinuerlig statistik över anslutna till arbetslöshetskassorna.

280 *Ds 1999:58*, s. 25.

Figur 10 visar antalet personer som tillhörde en arbetslöshetskassa mellan 1935 och 1956. Efter införandet av den statsunderstödda försäkringen år 1935 ökade antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna, men ändå inte i den takt som man hade förväntat sig. År 1941 förbättrades arbetslöshetsförsäkringen på flera plan, vilket också bidrog till en kraftig ökning av antalet ansluta till kassorna. Under början av 1940-talet ökade statens bidrag till arbetslöshetskassorna, liksom förmånerna. Daghjälpen förstärktes med barntillägg och kunde även kompletteras med hustrutillägg, utan att det blev dyrare för gifta medlemmar. I Socialstyrelsens utredning från 1941 framhölls att det låg i statens intresse att arbetslöshetsförsäkringen ordnades så att kommunerna, med sina betydligt sämre hjälpformer, återigen måste träda i dess ställe²⁸¹. Förbättringen fick önskad effekt och från början av 1940-talet steg alltså antalet anslutna kraftigt. Medlemsökningen bland kvinnorna var dock fortfarande liten. Männerna hade anslutit sig i fyra gånger så stor utsträckning som kvinnorna mellan åren 1935 och 1947. Om man jämför andelen kvinnor som var yrkesverksamma år 1945 med antalet som var ansluta till arbetslöshetsförsäkringen, når kvinnorna endast upp till 20 procent av hela den kvinnliga yrkeskåren; för männen var denna siffra över 36 procent. Den arbetslöse kompenserades för 50 procent av den bortfallna lönen²⁸². Mot slutet av 1940-talet förekom dock fortfarande att arbetslösa blev tvungna att vända sig till fattigvården. I utredningen *Lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring* från år 1948 skriver man att

Över huvud taget är det otillfredsställande, att en grupp arbetslösa först efter behovsprövning erhålla sitt understöd. Hela systemet för ekonomisk trygghet åt medborgarna som är under uppbyggnad, karakteriseras av att dylik trygghet skall skapas i första hand genom försäkringsbetonade hjälpformer.²⁸³

År 1950 konstaterade man att 700 000 av de 2 450 000 yrkesarbetare som fanns i landet fortfarande var oförsäkrade, vilket ansågs vara en hög siffra²⁸⁴. Det fanns följaktligen ett missnöje med att en stor del av de arbetslösa bara hade fattigvården som enda ekonomiska skyddsnät så sent som år 1947. De åtgärder som vidtagits hade inte fått något tillfredsställande utfall, och arbetslöshetskassan hade inte fått den tillströmning som man hoppats, i synnerhet

281 *SOU 1963:40*, s. 40.

282 Erics och Roth (1981) s. 53.

283 *SOU 1948:39*, s.118.

284 *Ibid.*, s. 114.

inte bland kvinnor. Under 1950-talet började därmed ett utredningsarbete som resulterade i en ny och förbättrad arbetslöshetskassa. År 1953 infördes också en förbättrad arbetslöshetsförsäkringslag som bidrog till ökad kompensation för de arbetslösa. Arbetslöshetsförsäkringen förbättrades också vad det gällde karenstid, möjlighet att behålla ersättning i samband med graviditet och den tid man kunde få ersättningen. År 1954 hade samtliga industriarbetarförbund infört en arbetslöshetskassa och samma år omfattade arbetslöshetsförsäkringen 80 procent av LO:s medlemmar²⁸⁵. Ökningen av fackföreningarnas medlemsantal, och i förlängningen antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna, innebar att arbetslösa inte behövde vända sig till fattigvården i lika stor utsträckning. Men det var inte bara arbetslöshetsförsäkringen som hade utpekats som ett problem för de arbetslösa, det enda problem som man måste finna en lösning på. Ett lika stort problem som arbetslöshetskassorna ansågs vara arbetsförmedlingarnas struktur och samverkan.

6.5.2 Arbetsförmedlingarna

Då det var kommunerna som finansierade den expanderande fattigvården och kostnaderna för denna hade ökat kraftigt sedan 1920-talet, fanns det ett tydligt kommunalt intresse av att minska fattigvårdskostnaderna. Ett mål för kommunerna blev därför att minska antalet personer som levde på fattigvård, ett annat mål var att flytta kostnaderna från kommun till stat: arbetsförmedlingar som inte fungerade tillfredställande ansågs driva upp fattigvårdskostnaderna, och ambitionen med den nya arbetsmarknadspolitiken var att förbättra den nationella rörligheten på arbetsmarknaden och minska de tillfälliga anställningarna. Flera separata undersökningar av arbetslösheten pekade på ett strukturellt problem där arbetsköparen och arbetssäljaren inte fann varandra. I *Rationaliseringsutredningen* skrev man således att det nya målet för arbetsförmedlingen skulle vara att göra mer aktiva insatser i hela landet och därför var det inte längre hållbart med ett kommunalt huvudmannaskap. De privata arbetsförmedlingarna blev under denna period ifrågasatta, då de ansågs vara en bidragande orsak till de korta anställningar som ledde till återkommande perioder av arbetslöshet, i synnerhet bland kvinnor, något som i sin tur bidrog till ökade kostnader för kommunerna. I *Arbetslöshetskunnigas manuskript* från 1937 diskuteras om de privata arbetsförmedlingarna ledde till en överrörlighet av arbetskraften, vilket i sin tur orsakade

285 Edebalk (1988) s. 38.

kommunerna högre fattigvårdskostnader²⁸⁶. Att successivt inskränka de privata arbetsförmedlingarnas rättigheter skulle kunna vara ett steg i riktning mot att minska reservarmén av övertalighet och överörlighet, och därmed minska kostnaderna för fattigvården, då de som blev arbetslösa efter korta kontrakt och saknade annan försäkring vände sig till fattigvården.

Privata arbetsförmedlingar hade under 1800-talet fungerat för anskaffandet av tjänstehjon, och reglerades för första gången i svensk lag år 1884. Från och med år 1916 krävdes sedan tillstånd för att bedriva en privat arbetsförmedling i Sverige. I konventioner från International Labour Organization (ILO) år 1919 och år 1920 skrevs att medlemsstater som ratificerar konventionen skulle upprätta avgiftsfria offentliga arbetsförmedlingsanstalter, det vill säga att arbetsförmedlingar som tog betalt skulle förbjudas. Även ett förbud mot nyetablering av privata arbetsförmedlingar infördes, existerande byråer fick dispens genom vissa övergångsundantag²⁸⁷. År 1933 antog ILO sin konvention 34 om förbud mot avgiftskrävande arbetsförmedlingar. I Sverige sammanföll denna konvention med utvecklingen av en arbetsmarknadspolitik i efterdyningarna av 1930-talskrisen, då den återkommande arbetslösheten på arbetsmarknaden hade skapat problem och ökade kostnader för kommunerna. År 1935 fann den svenska riksdagen att de kunde biträda ILO-konventionen, vilket bidrog till att andelen privata arbetsförmedlingar krympte kraftigt. I en proposition från riksdagen skriver man att flera skäl låg bakom arbetsförmedlingsmonopolet och förbudet mot att bedriva privat arbetsförmedling. Bland dessa var de missförhållanden som rådde inom de yrkesmässigt bedrivna arbetsförmedlingarna ett framträdande skäl. De arbetssökande kunde tvingas betala oskäligt höga avgifter eller anvisas arbetsplatser som inte existerade, och de övervakande myndigheterna hade haft svårt att komma tillrätta med dessa missförhållanden²⁸⁸. Man såg också från statens sida att det fanns det tydliga stordriftsfördelar och att man genom statlig kontroll skulle kunna omlokalisera arbetskraftsreserverna. För att kunna tillgodose detta behov ansågs det önskvärt att samla förmedlingsverksamheten i så få händer som möjligt. Att kunna flytta om arbetskraften krävde helt enkelt att det fanns en central institution med en övergripande överblick²⁸⁹.

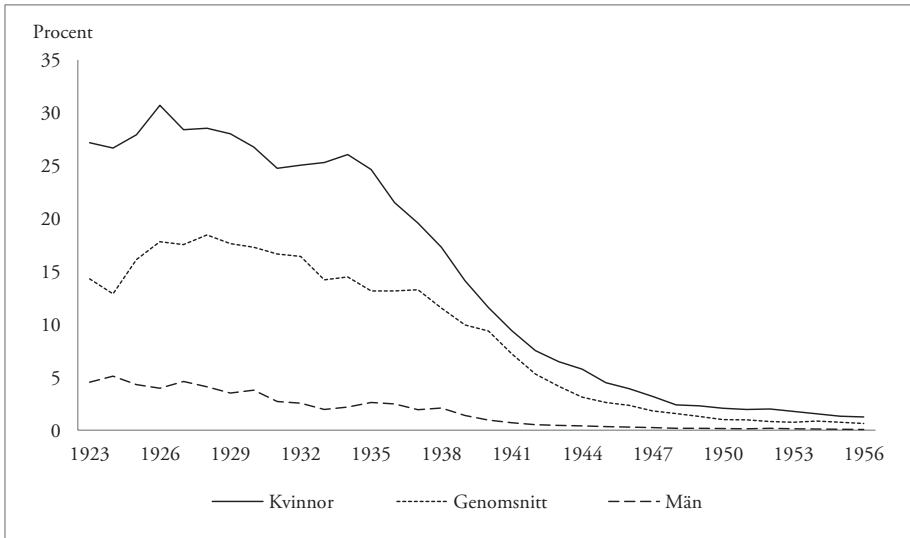
286 *SOU 1990:31* s. 21.

287 *P.M. Angående den ambulerande skrivbyråverksamheten.*

288 *SOU 1992:116*, s. 21.

289 *Proposition 1935:83*, s. 22.

FIGUR 11 Andelen som anställdes av privata arbetsförmedlingar, uppdelat på män och kvinnor, åren 1923–1956



Källa: Statistik från *SOU 1990:31, Perspektiv på arbetsförmedlingen*, sida 227.

Figur 11 visar hur stor andel tillsatta platser på den svenska arbetsmarknaden som tillsattes av de privata arbetsförmedlingarna. Andelen kvinnor som tillsattes genom privata arbetsförmedlingar var betydligt större än andelen män. År 1926 anställdes över 30 procent av de kvinnor som fick en tjänst genom privata arbetsförmedlingar. Siffran började dala under slutet av 1930-talet och låg vid införandet av den allmänna arbetsförmedlingen år 1948 nere på bara några procent. Männens andel var genomgående betydligt lägre än kvinnornas och låg efter införandet av den nya lagen på någon procent av hela arbetsstyrkan. Det var följaktligen flest kvinnor som fick arbete genom de privata arbetsförmedlingarna. De privata arbetsförmedlingarna var i allmänhet små, med verksamhet i en stad eller tätort, och fokuserade på sådant som hotell- och restaurangarbete, hushållsarbete, kontors- och butiksfastighetsarbete samt omvårdnad²⁹⁰. I den statliga utredningen kom man fram till att det som längst skulle vara lagligt att hyra ut arbetskraft – även musiker med flera artister – till hushåll, hotell, pensionat, restaurangrörelser och jordbruk fram till år 1950. Det var också främst för så kallat typiskt kvinnliga arbeten som de privata

290 P.M. *Angående den ambulerande skrivbyråverksamheten*.

uthyrarna hade fått dispens fram till 1950. Dispenserna förlängdes vid flera tillfällen, den sista räckte fram till 1968²⁹¹. Men så sent hade antalet människor som tillsattes av privata arbetsförmedlingar också gått ner till ett tusental, och dessa förmedlingar hade en högst marginell betydelse för den svenska arbetsmarknaden. Förbudet mot privata arbetsförmedlingar var en av flera insatser för att minska de korta kontrakten och de tillfälliga anställningarna. Den så kallade överörligheten på arbetsmarknaden skulle minska och flera skulle ha fasta arbeten, sådana som i förlängningen gjorde att man kvalificerade sig för arbetslöshetsförsäkringarna. Samtidigt fick befolkningen som helhet en ökad betalningsförmåga tack vare fasta arbeten och stadigvarande inkomst.

År 1934 infördes också en lag om offentlig arbetsförmedling, vilken uttryckligen ålade varje landsting och stad att anordna offentliga arbetsförmedlingsinstanser. Arbetsförmedlingen blev sålunda en obligatorisk institution på arbetsmarknaden, men inom kort blev det tydligt att denna lag inte räckte för att komma till rätta med arbetslöshetsproblemet och förmedlingen av arbetstillfällen. Något som flera utredningar uppmärksammade under slutet av 1930-talet och början av 1940-talet var hur ojämn arbetslösheten, och i synnerhet den dolda arbetslösheten, var i landet. Detta gick också i linje med det som figur 4 visar: att behovet av fattigvård varierande kraftigt över landet. Skogsområden och stendistrikt pekades genomgående ut som problemområden med hög andel arbetslösa och undersysselsatta. Även kvinnors arbetslöshet framhölls som något som hade underskattats, då man främst hade utgått från fackföreningarnas statistik, i vilken männen var mycket överrepresenterade. Det var ofta de decentraliserade arbetsmarknaderna som pekades ut som en av huvudorsakerna till att arbetskraftsreserverna inte togs tillvara. Redan i *Arbetslöshetsutredningens betänkanden* från 1931 skriver man följande:

[...] arbetarreserver av större eller mindre omfattning finnas inom de flesta näringar; i vilken utsträckning tendensen gör sig gällande beror framför allt på efterfrågans natur. Ju mer decentraliserad arbetsmarknaden är, och ju hastigare och oregelbundnare växlingarna i arbetskraftsbehovet äro, desto större bli dessa reserver av arbetslösa. En genomförd centralisering av arbetsmarknadens organisation genom arbetsförmedling minskar återigen reserven och därmed detta slag av arbetslöshet.²⁹²

291 Ibid.,

292 *SOU 1931:20*, s. 99.

En centraliserad arbetsmarknad sågs på detta sätt som en nödvändighet för att minska arbetslösheten som fanns utspridd i landet. Det saknades dock medel och institutioner för att förflytta överskottet av arbetskraft från ett område till ett annat under början av 1930-talet. Arbetsförmedlingarnas dåvarande verksamhet var kommunbaserad och såg inte till hela den svenska arbetsmarknaden när den försökte matcha arbetsköpare med arbets säljare. En centralisering av arbetsmarknadens organ, menade man, skulle aktivt kunna bidra till att förbättra denna situation. Som tidigare nämnts hade människor som erhö ll fattigvård inte heller samma möjlighet till rörelse på arbetsmarknaden, då individen hade sin största utsikt till hjälp på hemorten. I *Arbetslöshetsutredningens betänkande* från 1935 skriver man att fattigvårdens konstruktion hämmade de arbetslösa som levde på fattigvård så att de inte sökte arbete i andra kommuner²⁹³. Fattigvården hade, med modern terminologi, en inlåsnings effekt på de arbetslösa, vilket kom att motverka rörelsen på arbetsmarknaden och möjligheten att söka försörjning på annan ort. Detta skapade en problematisk situation för många kommuner, och som en följd därav var det framför allt kommunerna som var drivande i utvecklingen av ett centralt arbetsmarknadsorgan. De hade sett kostnaderna för fattigvården stiga kraftigt och det fanns starka incitament för dem att förflytta denna kostnad från kommunnivå till statlig nivå. I boken *Arbetsförmedlingens historia* menar Lennart Delander i detta sammanhang att *Det tidiga kommunala intresset för arbetsförmedlingsfrågans lösning hade därför helt klart sin grund i avsikten att därigenom minska kostnaden för fattigvårdens nödhjäl p*²⁹⁴. I utredningen *Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan* menade man att arbetsförmedlingen till sin natur var passiv och att hjälptågärderna kom efteråt, men detta skulle det bli ändring på²⁹⁵. Man skulle gå från en passiv till en aktiv arbetsmarknadspolitik, där man skulle kunna förebygga framtida ekonomiska kriser och omfattande arbetslöshet. För att motverka den utspridda arbetslösheten krävdes också en centralisering av arbetsmarknaden, då man skulle kunna överflytta dolda reserver för att möta fluktuationerna i efterfrågan, och kunna reducera dem i avsevärd grad.

Under slutet av 1940-talet förtydligades problemet med att det fortfarande var många arbetslösa som levde på fattigvårdsunderstöd, trots ökad fackförenings-

293 *SOU 1935:6*, s. 201.

294 Delander, Wadensjö, och Thoursie (1991) s. 18.

295 *SOU 1947:24*, s. 59.

anslutning och tillämpning av Gent-systemet. Kostnaderna för understödet hade återigen börjat stiga under 1940-talet (se figur 9) och i vissa regioner var andelen understödstagare uppe på samma nivå som under 1930-talskrisen (se figur 4). I flertalet utredningar började man i allt starkare ordalag kritisera den rådande situationen. I den svenska efterkrigsplaneringen fanns tydliga direktiv om att andelen arbetslösa som levde på fattigvård skulle minska. Man konstaterade att fattigvårdsunderstöd icke i obetydlig utsträckning utbetalades till arbetsföra personer och att ett stort antal arbetslösa fortfarande var hänvisade till fattigvården²⁹⁶. I den statliga utredningen *Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan* från 1947 skriver man vidare:

Sålunda syns det här uppdragas åt socialstyrelsen och arbetsmarknadskommissionen att vidtaga sådana anordningar som kunna vara erforderliga för att *helt* förhindra att arbetsförmögna personer utan sysselsättning erhålla fattigvård istället för särskild arbetslöshetshjälp.²⁹⁷

Arbetsförmedlingen förstatligades provisoriskt 1940. Statens arbetsmarknadskommission ersattes år 1948 med Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Detta var ett steg i linje mot mer centralisering, både vad gällde att man tidigare hade övergått från de privata och kommunalt baserade arbetsförmedlingarna till ett mer centralt organ och att man hade upprättat ett centralt arbetsmarknadsorgan. Införandet av en statligt reglerad arbetslöshetsförmedling fyllde en central funktion både för arbetslöshetskassan och för överflyttning mellan olika arbetsmarknadssektorer. AMS och fackföreningarna började samarbeta för att kunna kontrollera och hjälpa de arbetssökande och se till att de stod till arbetsmarknadens förfogande. I samband med detta infördes också stämplingssystemet. De arbetslösa var tvungna att få sina kontrollkort från fackföreningarnas arbetslöshetskassor stämplade hos arbetsförmedlingen för att sedan få ut sitt understöd från arbetslöshetskassan. Detta bidrog också till att man från arbetslöshetskassorna sida kunde förvissa sig om att den arbetslöse stod till arbetsmarknadens förfogande. Samarbetet mellan fackföreningarna och statligt styrda AMS ledde till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Samarbetet mellan stat och kommun blev också närmare koordinerat. De arbetsföra men arbetslösa i skogslänen blev härmed en del av ett av de större arbetsmarknadspolitiska projekten efter andra världskriget.

296 *SOU 1948:39*, s. 242.

297 *SOU 1947:24*, s. 117.

Inom idén för den solidariska lönepolitiken skulle arbetare kunna röra sig mellan olika företag beroende på deras lönsamhet, men förutsättningen för detta var också en koncentration av arbetskraften²⁹⁸. Det var därför viktigt att befolkningen flyttade från gles- och landsbygd till platser där arbetena fanns. AMS fick ökade resurser till flyttningsbidrag och utbildningskurser. Bakom de nya satsningarna låg också en nyorientering av arbetsmarknadspolitik. Den nya, mer aktiva arbetsmarknadspolitik skulle befärja arbetskraftens anpassning och rörlighet mellan skilda sektorer. Under åren 1939–1943, i takt med att behovet av fattigvård återigen steg, se figur 4, tillkom en serie nya bidrag för att stimulera och underlätta flyttning för dem som var arbetslösa eller undersysselsatta. Dessa bidrag hade i synnerhet påverkan i Norrland och skogslänen i övriga delen av landet, där det fanns ett överskott av arbetskraft som hade dålig förankring både på arbetsmarknaden och i det framväxande välfärdssystemet. Man anlade nu en högre ambitionsnivå för arbetsmarknadspolitik samtidigt som fackföreningarna kämpade aktivt för att inkludera dem som befunnit sig utanför såväl fackföreningarna som arbetslöshetskassan. När fackföreningarna och staten samarbetade för en utvidgning av välfärdspolitik gjorde de också stora framsteg i kampen för att avkommodifiera arbetskraften. Det tål att påpekas att dessa reformer och nya institutioner hade betydligt mer vidsträckta konsekvenser än bara för fattigvårdens understödstagare; de omformade hela den svenska arbetsmarknaden – men detta ligger utanför ambitionsnivån för denna avhandling.

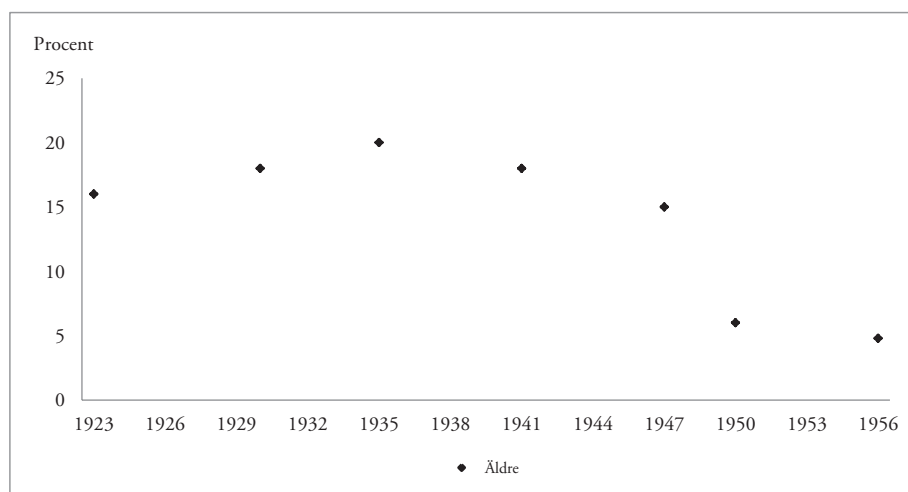
6.6 Pensioner som en avkommodifierande faktor

Äldre personer (över 67 år) utgjorde, som tidigare visats, den största delen av understödstagarna i förhållande till sin andel av befolkningen. Varken pensionssystemen från år 1913 eller år 1936 hade lyckats med att avkommodifiera de äldre, vilket innebar att de i stor utsträckning både fanns kvar som arbetskraft och bland fattigvårdens understödstagare. Pensionssystemet som infördes år 1947 var, i likhet med sina föregångare, skapat med intentionen att ålderspensionärer inte skulle behöva vända sig till fattigvården för att få

298 Idén med den solidariska lönepolitiken var att låta exportindustrin vara normgivande för löneutvecklingen. Detta skulle ge de mest högproduktiva företagen höga vinster samtidigt som de lågproduktiva slogs ut. Anställda i lågproduktiva företag skulle då bli tvungna att flytta över till högproduktiva företag. Detta förutsatte dock att alla rörde sig på samma arbetsmarknad och att arbetskraften kunde flytta.

ekonomin att gå ihop. Det nya pensionssystemet var ytterligare ett steg mot centralisering och universalism i socialförsäkringarna, då den tidigare inkomstprövade pensionen slogs tillbaka och ersattes av en allmän, fast finansierad, statlig pension. Pensionsreformen från år 1947 hade en inverkan på utbudet av arbetskraft, som var större än vid de tidigare pensionsreformerna. Införandet av det nya pensionssystemet verkar i synnerhet ha påverkat arbetsutbudet hos de äldsta pensionärerna (se figur 7); samtidigt minskade andelen pensionärer som behövde understöd kraftigt.

FIGUR 12 Procent personer över 67 år som erhöll fattigvård åren 1923–1956



Källa: Fattigvårdsutredningarna 1923–1956.

Figur 12 visar andelen män och kvinnor över 67 år som erhöll fattigvård från och med år 1923 fram till år 1956. Mellan åren 1923 och 1947 varierar andelen äldre som får understöd mellan 15 och 20 procent av alla över 67 år i landet. Den högsta noterade siffran står i samband med den ekonomiska krisen, då strax över 20 procent av alla över 67 år får hjälp av fattigvården. År 1936 infördes folkpensionen, men den verkar inte ha haft särskilt stor påverkan på andelen understödstagare, då skillnaden mellan åren 1935 och 1941 bara är en minskning på 2 procent. Den tydliga minskningen ägde i stället rum år 1947 med införandet av den nya pensionsreformen. I och med denna pensionsreform nära tredubblades realvärdet av pensionerna, och med denna reform kunde den

genomsnittliga industriarbetaren leva på sin pension²⁹⁹. Den största påverkan verkar pensionsreformen ha haft på kvinnors mottagande av fattigvård: Från år 1943 till år 1956 minskade det från 14,6 till 2,2 procent av alla kvinnor över 67 år. År 1947 fick 80 000 av dem som var över 67 års ålder fattigvård, varav 40 000 var ensamstående kvinnor. År 1949 var den förstnämnda siffran nere på 30 000, varav 10 000 var ensamstående kvinnor. En ytterligare nedgång skedde med införandet av 1955 års sjukvårdsförsäkring, men införandet av det nya pensionssystemet år 1947 spelade med största sannolikhet en avgörande roll för minskningen av antalet äldre som före andra världskriget verkligen hade utgjort en industriell reservarmé. Det har också konstaterats att 1947 var året då antalet hemarbetare, en arbetskår som dominerades av äldre kvinnor vilka ansetts vara stereotypen för den industriella reservarmén, sjönk som kraftigast³⁰⁰. Men det ledde också till en minskning av arbetskraftsutbudet, äldre människor hade nu i allt större utsträckning fasats ut från arbetsmarknaden och in i pensionssystemen. Från 1930-talet tog också en ny typ av arbetsmarknad vid, där reserverna av dem i arbetsför ålder ute i landet började användas, och för de äldre avslutades efter hand yrkeslivet vid 67 års ålder. Den nya arbetsmarknaden hade dock fått ett nytt problem på halsen. Det började bli ont om arbetskraft. Det råde helt enkelt ett strukturellt efterfrågeöverskott på arbetskraft. Man hade här uppnått den ekonomiska boomen då full sysselsättning råde, vilket ibland till och med har kallats *Den överfulla sysselsättningens samhälle*³⁰¹.

6.7 Slutsatser

I tidigare forskning om den svenska arbetsmarknaden under början av 1900-talet har fokus främst lagts på hur AK-arbetena försvann i och med införandet av Saltsjöbadsavtalet, vilket ändrade grunden för den svenska arbetsmarknadspolitiken. Den arbetslöshetsstatistik som man i många tidigare studier har utgått ifrån, har också varit helt baserad på dem som varit medlemmar i fackföreningar, det vill säga främst kärnarbetskraften i form av män med fasta arbeten. Genom att fokus har lagts på dessa stora institutionella förändringar och främst kärnarbetskraften har grupper som befann sig på arbetsmarknadens marginal, och varken tog del av AK-arbete eller var en del av fackföreningarna,

299 *SOU 1974:39*, s. 47.

300 Nilsson (2015).

301 *SOU 1979:90*, s. 33.

förbisetts. Detta kapitel vill bidra med att beskriva hur de i marginalen av den svenska arbetsmarknaden inkluderas i de inkomstprövade socialförsäkringarna och hur deras arbetslöshet slutligen började uppmärksammas och blev en viktig politisk fråga. Detta har gjorts genom att diskutera följande fråga: *Vad har man från statens sida gjort för att förändra den ekonomiska situationen för de arbetslösa socialhjälpsstagarna?*

Under 1920-talet hade det marginalistiska harmonitänkandet kring arbetslöshet varit rådande i Sverige, där statliga ingripanden ansågs rubba marknadens jämviktsläge och i förlängningen leda till en ökad arbetslöshet. Dåtidens framstående ekonomer, som Eli Heckscher och Gustav Cassel, menade att enda sättet att råda bot på den uppkomna arbetslöshetssituationen var att hålla tillbaka fackföreningarna och att staten inte skulle ingripa på arbetsmarknaden. Detta synsätt blev under 1930-talet utmanat av ett keynesianskt inspirerat tänkande om arbetslösheten, förespråkade av bland annat Gunnar Myrdal, Bertil Ohlin och Ernst Wigforss. Man hade också från flera håll insett att den existerande statistiken inte gav hela bilden av den svenska arbetslösheten, och problemet med den dolda arbetslösheten kom härmed upp på den politiska agendan. Vid sidan av Högerns riksorganisation och några tongivande ekonomer var det få som inte förespråkade en ökad statlig inblandning på arbetsmarknaden under 1930-talet. Det blev dock en tydlig ideologisk delning mellan dem som menade att den fria marknaden skulle lösa problemen och dem som förespråkade en mer aktiv arbetsmarknadspolitik. Medan högern ansåg att socialförsäkringarna och arbetsförmedlingarna allvarligt skulle skada samhällsekonomin, var Socialdemokraternas och arbetarrörelsens socialpolitiska ambitioner att socialförsäkringarna borde nå fler och att ett centralt arbetsförmedlingsorgan måste instiftas. Då socialdemokraterna vann valet år 1932 fick de sätta den arbetsmarknadspolitiska agendan med stöd från både Bondeförbundet och Frisinnade folkpartiet.

Genom Gent-systemets införande ökade andelen av befolkningen som gick med i fackföreningar och i arbetslöshetskassor, vilket minskade behovet av fattigvård. Införandet av pensionsreformen år 1947 minskade drastiskt både andelen äldre som var ute på arbetsmarknaden och andelen som var hänvisade till fattigvården. Övergången från privata till offentliga arbetsförmedlingar och från kommunalt till statligt styrda arbetsförmedlingar bidrog också till en större nationell samordning av de platser där det fanns ett överskott och där

det fanns ett underskott av arbetskraft. Den aktiva arbetsmarknadspolitikens mål var bland annat att förekomma arbetslösheten och att förflytta arbetskraft från överskottsområden till platser där det rådde underskott på arbetskraft. Den aktiva arbetsmarknadspolitikens påverkade främst skogslänen, där andelen understödstagare av fattigvård var högst i landet, men den ledde också till att flera kvinnor sysselsattes.

Den andra frågan som ställdes i början av kapitlet var: *Vad finns det för samband mellan tidsbegränsade anställningar, arbetslöshet och andelen som erhållit socialhjälp?* Minskningen av arbetslösheten jämte utvecklingen mot fler fasta arbeten och året runt-anställningar hade utan tvekan påverkan på socialhjälpstagandet. Samtidigt minskade andelen tidsbegränsade arbeten, och flera grupper som tidigare hade haft en marginalposition på arbetsmarknaden – som de äldre – minskade i antal. Sambandet är alltså tydligt: åtgärderna minskade de tidsbegränsade anställningarna, arbetslösheten och andelen som erhållit socialhjälp. David Harveys påstående om att det i Sverige var de starka fackföreningarna och sociallagstiftningen som eliminerade den flytande delen av den svenska reservarmén visade sig med andra ord stämma i stort. Man kan också betrakta denna utveckling som skapandet av en nationell industriell reservarmé av arbetskraft. Tidigare hade arbetslösheten varit stor på olika platser i landet och rörligheten för arbetskraften var begränsad. Genom omfattande arbetsmarknadspolitiska satsningar ökade den geografiska rörligheten för arbetskraften. Genom att fackföreningarnas arbetslöshetskassor knöts till stämplingssystemet hos Arbetsförmedlingen skapades en större kontroll över de arbetslösa. Sammantaget kan konstateras att förstatligandet av Arbetsförmedlingen och utvecklingen av arbetslöshetskassan tillsammans ledde till att skapa en grupp av bättre försäkrade, men också mera rörliga, arbetsföra människor som genom rörelsefrämjande åtgärder kunde flyttas till områden som hade arbetskraftsunderskott.

7. De nya mottagarna

7.1 Introduktion och tidigare forskning

Under en 20-årsperiod från och med slutet av 1940-talet var understödstagandet lågt i det svenska samhället. Under 1950- och 1960-talen nådde antalet understödstagare, och i synnerhet arbetslösa understödstagare, ner till 1900-talets lägsta nivå. Tillväxten i den svenska ekonomin var samtidigt god och det rådde full sysselsättning. Enligt Marx teori om den industriella reservarmén skulle kapitalets tillväxt bidra till att arbetarklassen skulle utarmas och den industriella reservarmén växa. Nu skedde det omvända. Den marxistiska idén verkade därmed helt ha tappat sin förklaringskraft för samhällsutvecklingen från 1940-talet och några decennier framöver. Från slutet av 1950-talet började dock återigen understödstagarnas antal sakta att öka, men nu hos nya grupper i samhället. En aspekt som ofta har framhävts i tidigare forskning är dominansen av kvinnor som får socialhjälp. I den internationella debatten har det även funnits en diskussion om en *feminisering* av fattigdomen, att kvinnor i takt med den ekonomiska utvecklingen skulle ha blivit allt fattigare³⁰². Kvinnor har under historien, även i Sverige, utgjort majoriteten av dem som levt på fattigvård. Äldre kvinnor och ensamstående kvinnor med barn har utgjort den vanligaste hushållstypen så länge det har funnits statistik som visat på hushålls- och könsfördelning. I tidigare forskning, även i Sverige, har också kvinnor utpekats som de främsta bidragstagarna: Walter Korpi skriver i artikeln *Poverty, Social Assistance and Social Policy in Post-War Sweden* att under hela perioden 1945–1975 har unga ensamstående kvinnor utgjort en högre andel understödstagare än de unga ensamstående männen³⁰³. Samtidigt skriver också Korpi i *Fattigdom i välfärden* att männens andel började öka under 1950-talet³⁰⁴. Tapio Salonen skriver i rapporten *11 röster om socialbidrag* att man kan se tendenser till en feminiseringstrend av socialhjälpens under början av 1990-talet³⁰⁵. Björn Halleröd skriver att kvinnor har en större sannolikhet

302 Pearce (1978), Minkler och Stone (1985), Pearce (1979).

303 Korpi (1979), s. 129.

304 Korpi (1971), kapitel 4.

305 SoS Rapport: 11 *Röster om socialbidrag: en antologi*, s. 79.

än män att uppbära socialbidrag³⁰⁶. Det sammantagna intrycket av tidigare forskning är att kvinnor har varit i majoritet bland dem som fått understöd och att deras position som understödstagare har förstärkts över tid. Männens ökande socialhjälpstaganden har därmed sällan belysts.

I tidigare forskning har man utgått från socialtjänstens officiella statistik från och med 1964. I den årliga statistiken går att läsa hur många understödstagare som inte har varit svenska medborgare. Härifrån börjar till exempel författarna till *Fattiga i välfärden, Invandring och försörjning, Invandrare och socialbidrag och fattigvård, Socialbidrag och synen på fattigdom i Sverige 1918–1997* sina undersökningar om invandras socialhjälpstagande³⁰⁷. *I välfärdsstatens väntrum – studier av invandras socialbidragstagande* är ett verk där man beskriver att det först är i mitten av 1960-talet som invandras socialbidragstagande uppmärksammas³⁰⁸. Till skillnad från tidigare forskning inkluderas i denna avhandling även tidigare icke använt material från den statliga utredningen *Invandring – problematik och handläggning* från år 1967, som innehåller statistik som sträcker sig tillbaka till 1956, det vill säga åtta år tidigare än socialtjänstens officiella statistikserie³⁰⁹. Detta innebär att det finns möjlighet att i detta kapitel visa på tidigare årliga förändringar av socialhjälp.

Förändringarna av understödstagargrupper: från äldre till yngre, från arbetsförmögna till arbetsföra och från svenska till utländska medborgare, är något som av tidigare forskning tidsmässigt har förlagts till 1980- och 1990-talen. Pia Milton hävdar i sin avhandling *Arbete istället för bidrag att Tidigare dominerades bidragsgruppen av fattiga äldre personer. Från 1990-talet dominerades bidragsgruppen av fullt arbetsföra personer med svag position på arbetsmarknaden och inom välfärdsstatens trygghetssystem*³¹⁰. Anders Giertz skriver i sin avhandling *Making the Poor Work* att förskjutning från äldre och sjuka till yngre är ett tecken på att man gått från fattigdom till marginalisering³¹¹. I *Social Rapport* från år 2010 skriver man att ungdomsarbetslösheten var ett arv från 1990-talet. En

306 Halleröd (2003) s. 256.

307 Korpi (1973) s. 40, Gustafsson, Aguilar och Zamanian-B (1990), Franzén (1997).

308 Franzén (2003).

309 SOU 1967:18, s. 95.

310 Milton (2006) s. 25.

311 Giertz (2004) s. 7–8.

problematiske arbetsmarknadsrelation för socialhjälpstagare har därför främst betonats som ett framstående skäl under 1980-talet och i synnerhet från och med 1990-talet³¹². Det ökade behovet av socialhjälp brukar även förklaras med införandet av den nya socialhjälpslagen år 1980, det ökade mottagandet av invandrare under 1980-talet och den ekonomiska krisen under 1990-talet³¹³. I detta kapitel analyseras när arbetslöshet egentligen började bli en drivande faktor bakom socialhjälpstagandet, samt vilka som var de nya understödstagargrupperna, genom att delvis använda statistik som alltså inte har använts i dessa sammanhang förut. Harvey hävdade att en ökad import av arbetskraft var ett sätt att bygga upp den industriella reservarmén. Braverman menade att kvinnor och män skulle få en allt mer liknande ekonomisk situation och utgöra den industriella reservarmén i samma utsträckning från 1970-talet och framåt, samt att unga och de som var nya på arbetsmarknaden skulle utgöra den nya industriella reservarmén. Utifrån idén att de arbetslösa hos socialtjänsten utgjorde den industriella reservarmén uppstår frågan huruvida de mönster som Harvey och Braverman pekar på även syns i den svenska socialhjälpstatistiken. För att analysera detta berör detta kapitel följande frågor:

- Hur har grupperna av arbetslösa socialhjälpstagare varierat i storlek och sammansättning?
- Kan man betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé?

7.2 Den förlegade marxismen

Från mitten av 1930-talet minskade arbetslösheten och understödstagandet av fattigvård. Ekonomin expanderade och det skedde en omfattande tillväxt inom den svenska industrin, samtidigt som alla typer av socialförsäkringar förbättrades. Det gick inte att skönja den utarmning av arbetarklassen eller den ökning av den industriella reservarmén som Marx menade skulle äga rum i en sådan situation. Den, för marxister, grundläggande motsättningen mellan arbete och kapital verkade ha upphävts. Tongivande socialdemokrater som Ernst Wigforss menade också att man hade överkommit marxismens allmänna

312 SoS: *Social Rapport 2010*, s. 55.

313 *SOU 1999:46*, s. 106, *SOU 2000:3*.

lagar och att marxismen kunde betraktas som avdöd år 1949³¹⁴. Att man inom socialdemokratien hade överkommit behovet av en industriell reservarmé och marxismen, var också något som Herbert Tingsten flera gånger återkom till i sitt tvåbandsverk *Den svenska socialdemokratins idéutveckling I–II* publicerad år 1941³¹⁵. Faktumet att Sverige hade funnit den gyllene medelvägen fick också internationellt genomslag under samma period, bland annat genom politiska klassiker som Marquis Childs *Sweden: The Middle Way* publicerad år 1936 och tjugo år senare av Anthony Croslands *The Future of Socialism*, publicerad år 1956³¹⁶. Vad Sverige verkade visa för omvärlden, efter 1930-talskrisen, var att det gick att tygla kapitalismen och hålla arbetslösheten i schack samtidigt. Detta var en bild av Sverige som levde kvar länge.

I takt med att industrin expanderade efter andra världskriget, växte efterfrågan på arbetskraft i Sverige. Arbetsmarknadsmyndigheternas åtgärder inriktades allt mer på att mobilisera tillgängliga reserver av arbetskraft och främja rörlighet³¹⁷. Genom statliga insatser utbildade man och överflyttade arbetskraft från områden där det fanns överskott, vilket främst var skogslänen, till områden där det förelåg brist på arbetskraft, vilket främst var storstadslänen. Inom fattigvården fanns det ända in på 1940-talet oanvända arbetskraftsreserver som både var arbetslösa och undersysselsatta – reserver som nu togs i anspråk. Detta gällde i stor utsträckning de norrländska länen, där arbetslösheten hade varit stor, och undersysselsättningen och arbetslösheten omfattande. I SOU:n *Svenskt långtidsprogram*, vilket var en arbetskraftsundersökning för Industrins utredningsinstitutets räkning, publicerad år 1948, pekade man dock på att efter andra världskriget hade den tillgängliga arbetskraften blivit alltmera fullständigt utnyttjad. Lokala reserver av arbetskraft hade tagits i anspråk genom en målmedveten lokaliseringspolitik, som gått ut på att sprida företagen till sådana orter där arbetskraft hade funnits tillgänglig, men även dessa reserver började

314 Wigforss (1959). Ungefär ett decennium senare lanserade istället den kände socialdemokratiska ekonomen Gunnar Myrdal begreppet *underklass* inom samhällsvetenskapen, i boken *Amerikas väg: en uppfordran till överflödssambället*, s. 51. Myrdal skriver att [...] *utvecklingen håller på att skapa en "underklass" av arbetslösa och efterhand varaktigt undersysselsatta*. Man ersatte därmed det marxistiska begreppet industriell reservarmé för att istället tala om en underklass.

315 Tingsten.(1941) *Volym 1*, s. 392, Tingsten (1941) *Volym 2*, s. 419 s. 424.

316 Childs (1936), Crosland. (2006)

317 *SOU 1965:9*, s. 16 s. 44 s. 116.

allt mer att sina³¹⁸. Man konstaterade i utredningen att det fanns en motsättning mellan den demografiska utvecklingen och en industriell expansion, och att arbetskraftsbristen hotade att bestå under en period av 10–15 år³¹⁹. I 1950 års *Långtidsutredning* skärper man tonen och understryker att avsaknaden av arbetskraft kommer att skapa problem:

Eftersom arbetsmarknaden under femårsperioden väntas bli kännetecknad av starka spänningar på grund av brist på arbetskraft, understryka utredningsmännen nödvändigheten av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som syfta till ett effektivt utnyttjande av landets potentiella arbetskraftsresurser.³²⁰

Under 1950-talet kom det flera rapporter och utredningar som pekade på samma problem. Det fanns, slog man fast flera gånger, ett underskott av arbetskraftsreserver i Sverige, ett underskott som skulle komma att påverka industrins framtida expansion³²¹. Att man i Sverige hade överkommit det som marxister menade var det oundgängliga behovet av en industriell reservarmé inom kapitalismen, framstår i efterhand mest som ett önsketänkande, då avsaknaden av en arbetskraftsreserv var ett högst påtagligt problem för den svenska industrins expansion under efterkrigstiden.

7.3 Socialtjänstlagen från år 1956

Den ekonomiska krisen under 1930-talet ledde inte bara till en översyn av arbetsmarknaden och en övergång till en mer aktiv arbetsmarknadspolitik, den bidrog också till att fattigvårdens funktion och utformning kom att detaljgranskas. En stor del av fattigvårdens resurser hade tagits i anspråk under den ekonomiska krisen, och dess område hade utsträckts långt utöver det egentliga syftet. År 1937 tillsattes en kommission för att göra en översyn av den svenska fattigvården. Den stora stötestenen för kommissionens lagutredning var, precis som i tidigare lagutredningar, vad man skulle göra med de arbetslösa som sökte fattigvård. I de tidigare fattigvårdslagarna hade man mer eller mindre utgått från att det alltid fanns arbete att tillgå om arbetarna bara sänkte sina löneanspråk. Arbetslöshet berodde, enligt detta synsätt, på upptrissade löner.

318 *SOU 1948:45*, s. 15.

319 Lundh och Ohlsson (1994) s. 68.

320 *SOU 1952:11* s. 7.

321 *SOU 1957:10*, s. 34, *SOU 1956:53*, s. 90.

Efter 1930-talskrisen förändrades synen på arbetslöshet och arbetslösa, vilket så småningom även kom att avspeglas inom socialhjälp. Man skriver i socialvårdskommitténs nya utredning: *Det är, såsom erfarenheten visar, en fiktion att den som är arbetsför också i realiteten alltid kan försörja sig genom arbete*³²². Man menade nu att arbetsmarknaden inte alltid hade arbete åt alla, oberoende av hur låga löneanspråken var. Här skedde en tydlig, men sen, brytning med det marginalistiska tänkandet vad gällde arbetslöshet. Implementeringen av den nya synen på arbetslöshet för fattigvården skedde cirka 20 år efter den så kallade kohandeln och Saltsjöbadsavtalet. Cassels och Heckschers idéer om att det bästa sättet att råda bot på arbetslösheten var att hålla arbetslösa oförsäkrade ersattes med mer keynesianskt inspirerade tankar om att man skulle hålla människor försäkrade om man ville råda bot på arbetslösheten. Dessutom skulle konsumtionsutrymmet öka för arbetslösa människor om de var ordentligt försäkrade, vilket kunde bidra till att få ekonomin på rätt köl. Socialvårdskommittén, som hade tillsatts år 1937, menade i sin utredning att inställningen till arbetslösa hade förändrats genom samhällets modernisering, vilket också skulle avspeglas inom fattigvården. Man pekade även på att flertalet kommuner redan erbjöd de arbetslösa fattigvård, och att en förhållandevis generös praxis hade utvecklats för understödande av arbetslösa inom det frivilliga systemet³²³. Således hade en normaliseringsprocess ägt rum, vilket innebar att fattigvårdens befogenheter hade utsträckts väsentligt.

Efter en lång tids utredning kom år 1950 *Socialvårdskommitténs betänkande*, vilken följdes av instiftandet av den nya socialhjälpelagen år 1956. Denna lag kom att ersätta den tidigare fattigvårdslagen från år 1918. Skillnaderna lagarna emellan blev dock inte särskilt stora, och uppdelningen i en obligatorisk och en frivillig hjälpdel behölls. Den obligatoriska fattigvården begränsades till minderåriga och sådana vuxna, vilkas hjälpbehov orsakats av *bristande kroppsliga eller själskrafter*³²⁴. Den frivilliga hjälpen fick kommunerna själva bestämma över, men beträffande arbetslöshet fanns vissa restriktioner. Om man genom eget förvållande blivit arbetslös hade man inte rätt till socialhjälp de första fyra veckorna. Deltog man i arbetskonflikt, eller hade blivit arbetslös med anledning av konflikt, hade man heller inte rätt till socialhjälp. I lagen står det dock

322 *SOU 1950:11* s. 74 s. 29.

323 *SOU 1950:11*.

324 *Lag om socialhjälp m.fl. lagtexter med ändringar och tillägg* (1956)

även skrivet att *Kontantunderstöd får som regel inte utges till den som på grund av arbetslöshet får socialhjälp för sig eller sin familj. Undantag från denna regel kan göras, om socialhjälpen är av tillfällig natur och utges i synnerligen trängande fall*³²⁵. Denna klausul kan ses som en klar liberalisering av 1918 års lag. Här fanns nämligen en möjlighet att ge socialhjälp till arbetslösa, inte bara till deras familjer. Samma system och regler som gällde för de arbetslösa som fick ekonomiskt stöd genom arbetslöshetsförsäkring, vad gällde att anmäla sig till arbetsförmedlingen och ta anvisade arbeten, skulle också gälla för den arbetslösa socialhjälpstagaren³²⁶.

På andra områden fanns tydliga förändringar som hörde samman med den samtida ekonomiska utvecklingen. Att upphäva reglerna om hemortsrätt för fattigvården låg i linje med den politiska ambitionen att öka arbetskraftens rörlighet, vilket var ett av efterkrigstidens huvudsakliga arbetsmarknadspolitiska mål. Hemortsrättsregeln ersattes med bestämmelsen om att den kommun där den hjälpsökande var mantalsskriven skulle svara för socialhjälpen, vilket var tänkt att stimulera rörligheten bland understödstagarna. Även reglerna om försörjningsplikt mot anhöriga mildrades. När den nya lagen infördes ansågs den av sina förespråkare vara ett stort steg framåt, då man både lämnade den äldre fattigvårdspolitiken och månghundraåriga fattigvårdsbegreppet bakom sig till förmån för en modernare socialvårdspolitik³²⁷. Den nya lagen betraktades dock av kritikerna som mycket otidsenlig, och den ansågs varken hänga samman med den förbättrade ekonomiska situationen i landet eller med förbättringar inom andra välfärdsområden³²⁸. Det sammantagna resultatet för de arbetslösa blev att lagen bibehöll fattigvårdslagens grundkonstruktion, med en obligatorisk och en frivillig hjälpdel. Det var emellertid fortfarande komplicerat för arbetslösa att få understöd, då de inte räknades till de understödstagare som hade rätt till obligatorisk hjälp.

7.4 Vilka var de nya mottagarna?

Från andra världskrigets slut hade alla gruppers understödstagande sjunkit kraf-

325 Ibid.,

326 *SOU 1950:11*, s. 14, s. 22.

327 Sträng, *Nya Socialhjäpplagen 1956*.

328 Se vidare diskussion om detta i Andersson (2003), *Mellan tillväxt och trygghet: idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden*, s. 46.

tigt. De äldre hade avkommodifierats, främst genom införandet av 1947 års pensionssystem. Allt färre behövde vända sig till socialtjänsten för att kunna betala sina sjukvårdsräkningar genom införandet av 1955 års allmänna sjukförsäkring, vilket ytterligare bidrog till en minskning av antalet äldre understödstagare. Genom införandet av inkomstprövat barnbidrag år 1937 och senare av allmänt barnbidrag och fria skolmåltider år 1948, behövde även färre barnfamiljer vända sig till fattigvården för att klara ekonomin. Uppmärksamheten riktades härifrån i allt större utsträckning mot grupper som tidigare hade blivit förbisedda i välfärdsstatens utveckling, som psykiskt och fysiskt funktionsnedsatta, kriminellt belastade och missbrukare. För att råda bot på den problematik som fortfarande återstod, omstrukturerades sociallagen år 1968 och kommunerna ålades att bedriva uppsökande verksamhet, något som skulle hjälpa dem som inte själva sökte socialhjälp. En bredare inkludering av olika grupper i samhället befanns önskvärd, vilket ledde till en utvidgning av socialhjälpens verksamhet.

I socialhjälp rapporten från år 1957 skriver man att förändringen av verksamhetens omfattning kan ha påverkat antalet understödstagare så att det kan ha ökat på grund av de mera inkluderade reglerna³²⁹. Samtidigt lyftes allt fler grupper ut ur socialtjänstens hägn och flyttades in i andra former av välfärdsstatslösningar. Under 1940- och 1950-talen förändrades även formerna för hur man förde statistik. Sedan år 1949 hade vårdtagarna på ålderdomshem och mentalsjukhus samt långvarigt/kroniskt sjuka inte inkluderats i statistiken över fattigvård. De som fanns kvar inom socialhjälpens erhöjll med andra ord understöd av andra skäl än tidigare. Fram till mitten av 1950-talet hade antalet understödstagare sjunkit stadigt, men under andra halvan började det ske en ökning i stället. År 1955 var det totala antalet understödstagare 275 000 stycken, år 1959 hade detta ökat till 327 000³³⁰. Den nya socialhjälpenslagen kan ha haft viss påverkan, men det är främst den ekonomiska konjunkturen som påpekas som en pådrivande faktor. När man i socialhjälp rapporten från år 1957 kartlägger orsaken till denna ökning skriver man: *Utöver de nämnda förändringarna i redovisningsprinciperna torde det under 1957 försämrade arbetsmarknadsläget varit en bidragande orsak till det ökade behovet av socialhjälp. Redan här kan nämnas att ökningen framför allt gäller personer i åldrarna*

329 SoS: *Socialhjälp 1957*, s. 21.

330 (SU-59) *1959 Års socialhjälpundersökning*, s. 12.

under 50 år³³¹. År 1959 förbättrades den ekonomiska konjunkturen något och andelen understödstagare minskade. I socialhjälsrapporterna från både 1959 och 1960 skriver man också att det förbättrade arbetsmarknadsläget torde vara en bidragande orsak till det minskade behovet av socialhjälp³³². Trots den förbättrade konjunkturen under slutet av 1950-talet och början av 1960-talet var trenden ovedersägligen stigande. Denna utveckling föranledde en av de första undersökningarna under efterkrigstiden, som på ett mera djuplodande sätt än i socialhjälsutredningen skulle undersöka vilka faktorer som låg bakom understödstagandet. År 1959 kom den första socialhjälsundersökningen (SU) och år 1968 kom en uppföljning av denna studie, då antalet understödstagare hade fortsatt att öka under 1960-talet till 358 000 personer, trots en utbyggnad av välfärden³³³. I denna avhandling ställs resultaten på hushållsnivå från dessa två undersökningar bredvid varandra för att illustrera den förändring som skedde under 1960-talet. Underlaget i dessa två undersökningar representerar ungefär en tiondel av det totala antalet understödda hushåll.

Tabell 4 visar på de angivna skälen till att fem olika hushållstyper och hushållstypen *Samtliga* fick socialhjälp. De vanligaste anledningarna till att man erhöll socialhjälp år 1959 var *Sjukdom* år 1959, den andelen utgjorde 41 procent. I 1968 års socialhjälsundersökning hade denna anledning sjunkit till 27 procent, vilket innebär en 35-procentig minskning av sjukdom som anledning till att man fick socialhjälp. Det hade under 1960-talet införts flera förbättringar för de sjuka: Sjukförsäkringens tidsbegränsning för hjälptid togs bort, sjukpenningen och moderskapsersättningen höjdes, läkemedelrabatterning infördes. Detta minskade många sjukas behov av socialhjälp. Andelen med *Otillräcklig arbetsförmåga* ökade under samma period, men bara i hushåll utan barn, vilket indikerar att det främst var inom de äldre hushållen som ökningen ägde rum. Statistiken i tabell 4 visar åren innan Allmän tilläggspension (ATP) infördes år 1960, en reform som förändrade den ekonomiska situationen för många äldre (se figur 16, avsnitt 7.4.3) men som inte fullt ut implementerades före 1970. Efter det infördes klara förbättringar för de äldre.

331 SoS: *Socialhjälp* 1957, s. 15.

332 SoS: *Socialhjälp*, 1959, s. 13, SoS: *Socialhjälp*, 1960, s. 14.

333 (SU-68) *Socialhjälsundersökningen 1968*, s. 92.

TABELL 4 Anledningar till varför man fick socialhjälp i procent uppdelat på hushållstyper åren 1959 och 1968

Hushållstyp	År	Antal	Arbetslös eller i arbetsmarknadsåtgärder		Otillräcklig förmåga	Otillräcklig inkomst	Vård av barn	Övrigt	Alla
			Sjukdom						
Ensamstående man utan barn	1959	911	14	45	20	2	0	19	100
	1968	1 360	31	29	24	–	–	16	100
Ensamstående kvinna utan barn	1959	1 128	4	47	37	5	0	7	100
	1968	1 166	9	20	55	–	–	16	100
Ensamstående kvinna med barn	1959	725	5	23	9	13	37	13	100
	1968	843	10	27	4	–	–	59	100
Makar med barn	1959	436	11	42	10	11	10	16	100
	1968	912	28	38	5	–	–	29	100
Makar utan barn	1959	820	8	50	28	5	0	9	100
	1968	421	10	18	66	–	–	6	100
Samtliga	1959	4 020	9	41	21	7	9	13	100
	1968	4 702	19	27	28	–	–	26	100

Källa: Bearbetning av materialet från (SU-59) 1959 års Socialhjälpundersökning och (SU-68) 1968 års Socialhjälpundersökningen³³⁴

Not 1: I 1968 års rapport hävdas 4 722 personer utgöra hela gruppen, samtidigt uppgår de bara till 4 702 hushåll om man räknar ihop de olika grupperna. Denna tabell utgår därför från den sammanlagda siffran, inte den som reseterats i 1968 års socialhjälpundersökning.³³⁵

Not 2: Det finns inga ensamstående män med barn rapporterade i statistiken.

334 (SU-59) Socialhjälpundersökning 1959, (SU-68) Socialhjälpundersökningen 1968.

335 Denna figur inkluderar bara det urval som har detaljgranskats i Socialundersökningarna 1959 och 1968, och motsvarar inte hela antalet understödstagare. För år 1959 redovisas 58 730 hushåll och för år 1968 4 722 hushåll. Jämförbarheten mellan de två undersökningarna får räknas som förhållandevis god, trots den olika grupperingen av anledningarna. I 1959 års version, vilket var en specialundersökning över socialhjälpstagare, har man spaltat upp 17 olika anledningar till varför man fick socialhjälp. Dessa anledningar har i detta kapitel aggregerats till de sex stycken som oftast uppgavs, medan de anledningar som inte varit lika frekventa har inkluderats i andra kategorier (se nedan för tydligare förklaring) för att göra det hela mera överskådligt. De sex förstnämnda kategorierna är Arbetslöshet, Sjukdom, Otillräcklig arbetsförmåga, Otillräcklig inkomst, Vård av barn och Övrigt. Dessa kategorier har skapats på följande sätt: Kategorin *Arbetslöshet* får stå kvar som den är. Kategorin *Sjukdom* inkluderar Sjukdom, Måste på grund av hälsoskäl avhålla sig från arbete och Alkoholmissbruk. Kategorin *Otillräcklig arbetsförmåga* får stå kvar som den är. Kategorin *Vård av barn* inkluderar Vård av minderåriga barn. Kategorin *Otillräcklig arbetsförmåga* inkluderar även Den normala inkomsten otillräcklig i förhållande till familjens storlek. Kategorin *Övrigt* inkluderar Dödsfall, Vård av gammal eller sjuk person, Pågående yrkesutbildning, Intagna på fånganstalt/arbetshem, Misskötsel, Svårighet att få arbete på grund av tidigare ingången på fångvårdsanstalt/vårdsanstalt

Vad som är iögonfallande i tabell 4 och vad som mest skiljer dessa resultat från tidigare resultat i denna avhandling är hur framträdande behovet av socialhjälp på grund av Vård av barn var hos ensamstående kvinnor. Av de ensamstående kvinnorna med barn som erhöll socialhjälp år 1959 fick 37 procent det på grund av vård av barn, vilket särskiljer denna hushållstyp kraftigt från såväl övriga hushållstyper som från genomsnittshushållet där 9 procent hade fått socialhjälp av denna anledning. År 1968 fanns inte vård av barn kvar som faktor, men ensamstående kvinnor med barn hade den utan konkurrens största andelen Övrigt, vilken troligtvis innehåller en stor andel som fortfarande år 1968 fick socialhjälp på grund av vård av barn. (Med största sannolikhet har understöd utdelats av detta skäl tidigare, men då inte registrerats i socialhjälp- och fattigvårdsstatistiken.) De som befunnit sig på olika typer av anstalter eller varit på väg att slussas ut från dessa inkluderas också i tabell 4, och utgör bland ensamstående män en inte försumbar andel på cirka 15 procent av socialhjälpstagarna, men finns inte med i statistiken för år 1968 utan fångas upp i kategorin Övrigt.

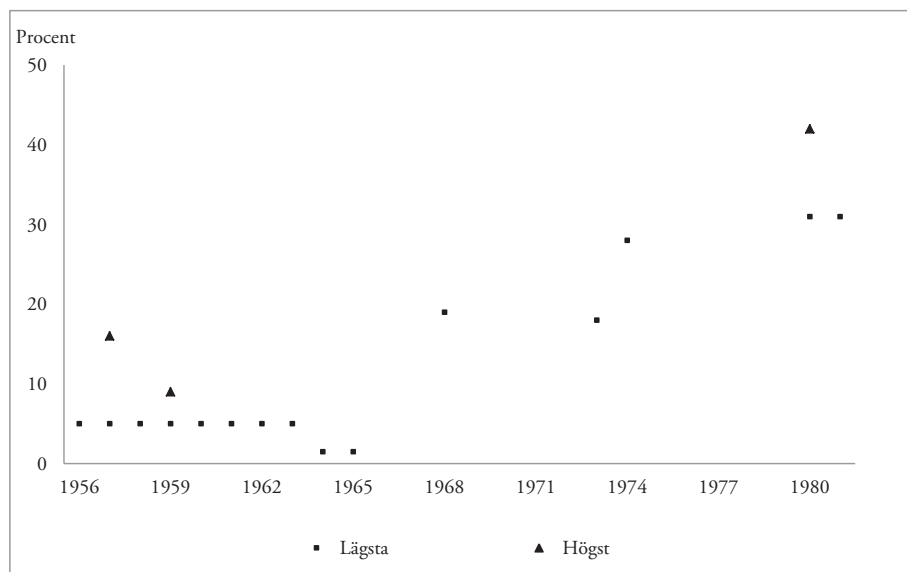
Arbetslöshet eller i arbetsmarknadsåtgärder var år 1959 angivet skäl i 8,5 procent av samtliga fall som fick understöd, år 1968 har den andelen ökat till 19 procent. Utvecklingen från 1930-talet med en stadigt minskad andel arbetslösa hos socialtjänsten bröts som sagt under 1960-talet. Bland ensamstående män var det så mycket som 31 procent som fick socialhjälp på grund av arbetslöshet år 1968. Bland ensamstående kvinnor var det 9 procent. I alla grupper förutom makar utan barn (vilket främst var äldre) hade det skett en fördubbling av andelen som fick socialhjälp på grund av arbetslöshet eller arbetsmarknadsåtgärder under 1960-talet. Det centrala resultatet för denna avhandling är hur denna figur visar att andelen understödstagare som erhöll socialhjälp på grund av arbetslöshet var liten under 1950-talet, men kom att växa under 1960-talet, och år 1968 hade den här andelen fördubblats, om man inkluderar

för alkoholmissbruk, Fångvårdsanstalt och Vårdanstalt för alkoholmissbrukare, Make eller maka har övergivit familjen.

Dessa kategorier jämförs sedan med de som är hämtade från Socialhjälpundersökningen från 1968. I denna undersökning har man registrerat betydligt färre anledningar, nämligen *Arbetslöshet*, *Arbetsmarknadsåtgärder*, *Sjukdom*, *Pension* (som i figuren registreras som Otillräcklig arbetsförmåga) och *Övrigt*. Arbetslösa och arbetsmarknadsåtgärder rapporteras separat, även om den kan utläsas som att de tillhör samma grundproblem, nämligen arbetslöshet. Anledningen Pension har i figuren presenteras under kategorin *Otillräcklig arbetsförmåga*, då det främst är äldre i denna grupp.

dem som befann sig i arbetsmarknadsåtgärder. Om man sammanställer flera andra undersökningar som genomfördes under denna period eller har undersökt perioden mellan socialhjälpslagen och socialtjänstlagen blir det också tydligt hur mycket arbetslösheten steg som anledning till att man fick socialhjälp från mitten av 1960-talet.

FIGUR 13 Andelen som fick socialhjälp på grund av arbetslöshet åren 1956–1981



Källa: Se appendix tabell 9A

Figur 13 visar på andelen personer som tog emot socialhjälp på grund av arbetslöshet mellan åren 1956 och 1981. Vissa år finns det flera observationer och därför kan det finnas det flera olika brytpunkter samma år: de större brytpunkterna representerar därmed maximnivån och de mindre brytpunkterna representerar miniminivån som funnits registrerad för just detta år. Figur 13 visar att under slutet av 1950-talet fick endast cirka 10 procent av understödsmottagarna understöd på grund av arbetslöshet. Det är tydligt att arbetslöshet som skäl för att erhålla understöd inte längre var framträdande under slutet av 1950-talet. I stället var det andra typer av sociala problem som utgjorde den främsta anledningen till understöd. Parallellt med att arbetslösheten i samhället var osedvanligt låg nådde också antalet understödstagare som fick socialhjälp

på grund av arbetslöshet sin lägsta nivå under denna tid. Under mitten av 1960-talet började den emellertid att stiga, för att under början av 1980-talet nå en nivå på 30 procent.

Under 1960-talet nådde det svenska industrisamhället sin kulmen. Till några av de allra bästa åren inom svensk industri brukar räknas åren mellan 1960 och 1965, då i synnerhet varvs-, verkstads- och gruvindustrierna blomstrade³³⁶. Det var också under dessa år som flest var sysselsatta inom industrisektorn. Från och med 1965 minskade anställningarna inom industrisektorn och för första gången under efterkrigstiden började arbetslösheten betraktas som ett problem³³⁷. Det var också ett problem som började uppmärksammas hos socialtjänsten. I utredningen *Socialhjälp i län och kommun* från 1967 skriver man att *den ökning som utmärkte socialhjälpens från 1965 torde i första hand bero på den stigande arbetslösheten*³³⁸. Walter Korpi pekar också på att det i stort sett är variationen i de ekonomiska konjunkturerna mätt i procent arbetslösa som legat bakom variationerna i andel hjälptagare under perioden 1956–1969³³⁹. Arbetsmarknadsläget och den ekonomiska konjunkturen, vilka tidigare rönt begränsat intresse som orsak till socialhjälpstagande, började nu öppet framställas som de främsta anledningarna till att behovet av socialbidrag fluktuerade. Understödet började också stiga hos grupper som tidigare inte syntts till i socialhjälpstatistiken.

7.4.1 Maskuliniseringen av socialhjälpstagandet

Männen hade utgjort en mindre del än kvinnorna av understödstagarna under hela 1900-talet fram till 1950-talet, men detta skulle komma att förändras under 1960-talet.

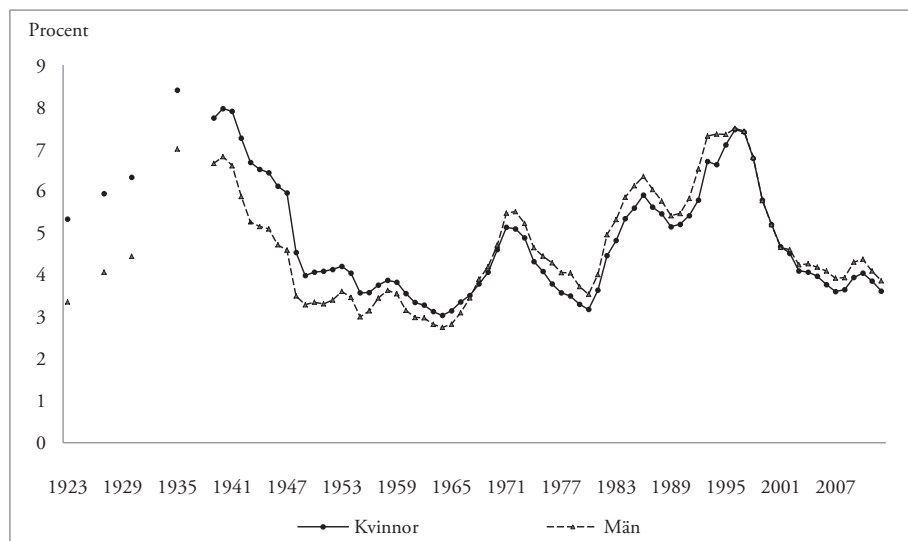
336 Schön (2007) s. 375–432.

337 SOU 1965:9.

338 *Socialhjälp i län och kommuner 1967*, s. 114.

339 Korpi (1973) s. 50.

FIGUR 14 Procent vuxna kvinnor och män som fått socialhjälp, i förhållande till den vuxna befolkningen åren 1923–2012



Källa: Fattigvårdsutredningarna 1913–1955, Socialhjälsrapporterna 1956–1981 Socialbidragsrapporterna 1981–1997, Rapporterna över ekonomiskt bistånd 1998–2012, SCB:s årliga befolkningsstatistik 1913–2013.

Not: från och med 1981 är vuxenåldern satt till 18, istället för som tidigare 16 år.

Figur 14 visar procentandelen vuxna kvinnor och män av respektive del av befolkningen som erhöll socialhjälp mellan åren 1923 och 2012. Att skillnaden var stor under seklets början kan bero på en mängd faktorer. Som tidigare visats fanns det flera äldre kvinnor utan tillräcklig pension än vad det fanns män i samma situation, de äldre kvinnorna levde också längre. Äldre kvinnor var dessutom i klar majoritet bland understödstagarna. Ensamstående mödrar med barn hade också en betydligt svårare ekonomisk situation under början av 1900-talet, på grund av avsaknaden av sådant som institutionaliserat underhållsstöd, subventionerad barnomsorg, barnbidrag, lägre löner, avsaknad av rätt till AK-understöd, med mera. Det kan också förhålla sig så att kvinnor har haft det enklare att bli berättigade till ekonomiskt understöd, då kvinnor i större utsträckning överensstämde med bilden av hur en bidragsbehövande skulle se ut. Fattigvårdsstyrelserna var, som tidigare nämnts, inte lika angelägna om att utdela understöd till den som ansågs förmögen att försörja sig själv, vilket män i arbetsför ålder ofta ansågs vara. Samtidigt skedde en konvergens

mellan män och kvinnor under 1930-talskrisen första år, då andelen manliga understödstagare ökade snabbare än kvinnornas andel. Gapet mellan män och kvinnor minskade under 1930-talskrisen. Strax efter krisen återuppstod gapet mellan män och kvinnor i sin forna form, med ungefär 2 procent fler kvinnor, vilket motsvarar ungefär 100 000 fler kvinnliga än manliga understödstagare.

Under 1950- och 1960-talen skedde sedan en tydlig konvergens mellan män och kvinnor. Från och med år 1965 ökade andelen män som behövde socialhjälp så pass kraftigt att männens andel översteg kvinnornas år 1968. Under hela 1970-talet fick en större andel män än kvinnor socialhjälp. Efter 1970-talet följde männen och kvinnornas kurvor varandra parallellt, även om männen är något fler fram till mitten av 1990-talet, då andelen kvinnor och män är på samma nivå. Från början av 2000-talet är det återigen en större andel män som får understöd i förhållande till andelen kvinnor. Arbetskraftsundersökningarna visar att svängningarna under 1960-talet, ökningen av arbetslöshet bland männen från högkonjunkturons topp under år 1965 och minskningen ner till lågkonjunkturons botten 1968–1969, har varit kraftigast bland de yngsta och de äldsta arbetarna. Den ekonomiska krisen på 1970-talet drabbade den tyngre industrin, skogsindustrin och varven, branscher där i synnerhet många män arbetade och som hade präglats efterkrigstidens tillväxt. Fluktuationerna inom ekonomin under 1900-talet verkar i relativa tal ha påverkat män i större utsträckning än kvinnor, om man utgår från socialhjälps- och fattigvårdsstatistiken. Vad som också framgår av figur 14 är att männens procentuella andel fluktuerar något mer än kvinnornas. Männens toppar är något brantare vid ekonomiska kriser (som under åren 1933, 1973, 1993 och 2008), men tenderar också att sjunka snabbare, vilket kan bero på att män i större utsträckning än kvinnor har befunnit sig ute på arbetsmarknaden och i sektorer som varit känsliga för världsmarknaden och den ekonomiska konjunktursvängningen.

Ensamstående mödrar, som brukar utpekas som de främsta socialbidragstagarna, utgjorde en sjunkande andel av hjälptagarna mellan åren 1955 till 1969 varefter andelen åter ökade³⁴⁰. Från slutet av 1960-talet fram till slutet på 1990-talet skedde dock en nästan obruten ökning av ensamstående mödrar som behövde ekonomiskt understöd. Den nya skilsmässolagen från början av 1970-talet spelar med stor sannolikhet in här. Antalet ensamstående kvinnor

340 Ibid., s. 74.

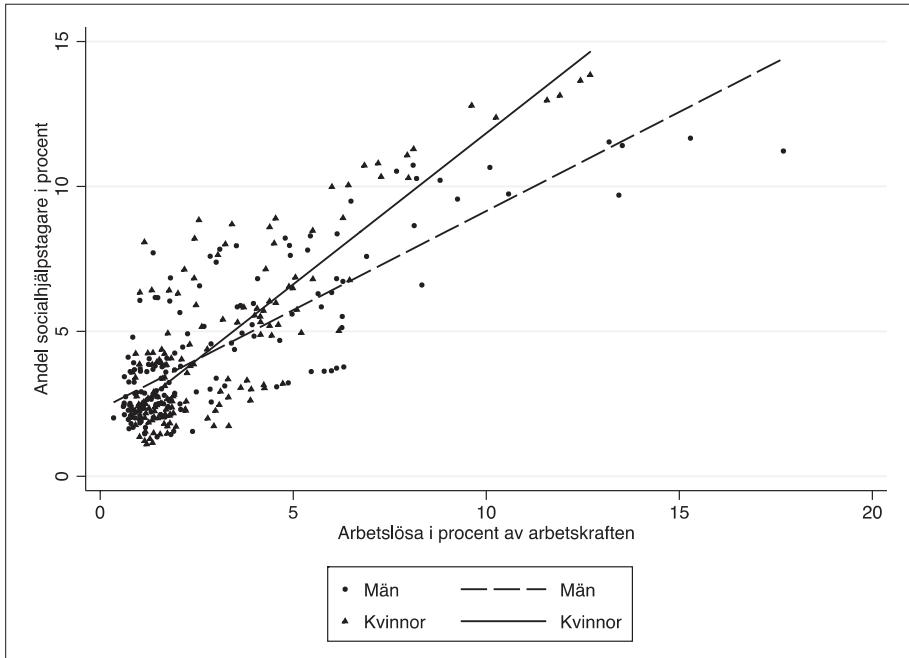
med barn ökade och med det även försörjningssvårigheterna; denna kategori är sedan ett antal decennier tillbaka de som haft det högsta bidragstagandet av samtliga hushållstyper³⁴¹. Men samtidigt är den sammanhållna trenden, som kan ses i figur 14, att männens och kvinnornas behov av socialhjälp under hela 1900-talet allt mer har börjat likna varandra, och det finns inga tecken på en feminisering av socialhjälpstagandet. Från och med början av 1960-talet går det också att analysera relationen mellan socialhjälp och arbetslöshet för män och kvinnor i Sverige på ett mer detaljerat sätt.

7.4.2 Korrelationsmatris

Från 1963 finns årlig statistik från arbetskraftsundersökningarna (AKU:erna) där man bland annat har registrerat arbetslösheten i befolkningen. Det finns också jämförbar statistik över dem som erhållit socialhjälp under samma period. Genom att göra en korrelationsmatris där man mäter hur arbetslösheten och socialhjälp har samvarierat mellan åren 1963 och 2000 är det också möjligt att studera hur förändringarna mellan män och kvinnor liksom mellan olika åldersgrupper har sett ut. Variabeln *Arbetslösa* är antalet personer registrerade som arbetslösa i AKU, vilket innebär arbetslösa i procent av arbetskraften vid samma tid. Variabeln *Socialhjälp* är andelen personer som fått socialhjälp i procent av sin del av befolkningen. Först görs här ett spridningsdiagram mellan relationen för arbetslöshet och socialhjälp för män och kvinnor från år 1963 till år 2000, för att illustrera hur sambandet mellan arbetslöshet och andelen socialhjälpstagare i befolkningen har samvarierat, och det går därmed att analysera hur arbetsmarknadssituationen och välfärden har förändrats över denna period. Statistiken i denna bivariata korrelationsmatris är uppdelad på ålder. De åldrar som ingår är mellan 16 och 59 år, då det för dessa åldersgrupper finns jämförbar statistik mellan arbetslöshet och socialhjälp. Dessa grupper har sedan delats upp i fyra ålderskohorter, 16–29, 30–39, 40–49 och 50–59 år, mellan åren 1963 och 2000, med 38 nedslag i varje. Detta utgör sammanlagt 152 observationer. Efter år 2001 sker det en ny uppdelning mellan åldersgrupperna i arbetskraftsundersökningarna som gör att de inte längre går att jämföra med socialhjälpens åldersgrupper.

341 *SOU 2000:37* s. 135.

FIGUR 15 Den procentuella andelen arbetslöshet respektive socialhjälp mellan åren 1963–2000, för kvinnor och män i åldern 16–59 år



Källa: Arbetskraftsundersökningarna 1963–2000 och socialhjälpundersökningarna 1963–2000.

Figur 15 visar alltså relationen mellan arbetslöshet och socialhjälp från 1963 fram till 2001 för män och kvinnor. Merparten av observationerna hamnar i ett kluster kring femprocentsnivån, men det finns ett samband här: När arbetslösheten ökar, ökar även behovet av socialhjälp. För kvinnor påverkar arbetslösheten socialhjälpstagandet mer direkt än för män. Det linjära sambandet för männen har nästan ett 1:1-samband. För att närmare analysera detta samband görs här en korrelationsmatris: har sambandet för män och kvinnor sett likadant ut över tid? Denna bivariata korrelationsmatris visar på relationen mellan arbetslöshet och socialhjälpstagande för olika grupper över tid.

TABELL 5 Korrelationen mellan socialhjälp och arbetslöshet för män och kvinnor i åldrarna 16–59 år, åren 1963 och 2000

Män		År			
Ålder	1963–1970	1971–1980	1981–1990	1991–2000	1963–2000
16–29 år	0,802**	0,705***	0,119*	0,316***	0,594***
30–39 år	0,376*	-0,123*	0,371*	0,450***	0,899***
40–49 år	0,373*	0,103***	0,054*	0,301***	0,595***
50–59 år	0,779*	1,341***	0,200*	0,167***	0,302***
16–59 år	0,205*	0,965***	0,903***	0,564***	0,683***

Kvinnor		År			
Ålder	1963–1970	1971–1980	1981–1990	1991–2000	1963–2000
16–29 år	0,717*	0,440**	-0,466*	0,569***	1,001***
30–39 år	-0,114*	-0,243	-0,560*	0,528*	1,136***
40–49 år	0,506*	0,214*	0,060*	0,579***	0,934***
50–59 år	0,101*	0,272*	0,186*	0,264***	0,426***
16–59 år	0,136*	0,995***	0,800***	0,968***	1,043***

Källa: AKU 1963–2000.

Tabell 5 visar, precis som figur 15, att det sammantaget finns ett samband mellan arbetslöshet och socialhjälp mellan åren 1963 och 2000. Sambandet är tydligt positivt för både kvinnor och män. Om man bryter korrelationen i fyra decennier (1963–1970, 1971–1980, 1981–1990, 1991–2000) finner man ett varierande samband. Under 1960-talet var sambandet mellan arbetslöshet och socialhjälp svagt i synnerhet bland kvinnor över 30 år. Hos männen var sambandet mellan arbetslöshet och socialhjälp under 1960-talet klart starkare, vilket tyder på att de män som fick socialhjälp under denna period i större utsträckning än kvinnor fick det på grund av arbetslöshet, vilket överensstämmer med resultaten i tabell 4. Under 1970-talet är sambandet mellan arbetslöshet och socialhjälp något mera oklart och varierar kraftigt i de olika åldrarna. Det är klart starkast bland de unga. Under 1980-talet är sambandet svagt och i vissa fall även negativt. Detta är ett historiskt avvikande samband (som här utvecklas i avsnitt 8.3). Under 1990-talet och under den ekonomiska krisen förstärks återigen sambandet mellan arbetslöshet och socialhjälp för nästan alla grupper och blir under 1990-talet mycket starkt. Sambandet är dock svagare för den

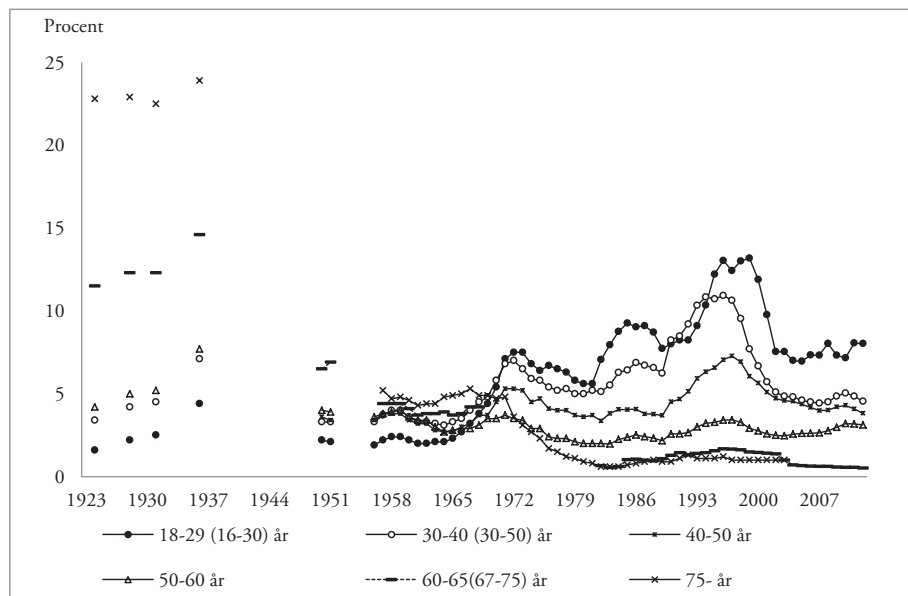
äldsta åldersgruppen, vilket är ungefär vad man kunde förvänta sig eftersom de äldre skyddades av LAS i större utsträckning och hade en starkare arbetsmarknadsposition. Resultaten från detta decennium utvecklas i kapitel 9. Det huvudsakliga resultatet från figuren är att sambandet mellan arbetslöshet och socialhjälp var svagare under 1960-talet än efter. Under 1970- och 1980-talen skiljer sig korrelationen för män och kvinnor och mellan olika åldersgrupper, medan relationen mellan män och kvinnor under 1990-talet är betydligt mer lika varandra. Men förändringen kan inte enbart förklaras med den förändrade arbetsmarknaden. Dominansen av unga kvinnor med socialbidrag i de övre tonåren försvann nästan helt under 1990-talet, vilket möjligtvis kunde hänga samman med nedbantningen av värnplikstjänstgöring under senare år: Färre unga män gjorde värnplikten och befann sig istället på arbetsmarknaden.

7.4.3 Unga bidragstagare och socialhjälp

De som var unga och arbetslösa hade, före socialhjälpslagens införande år 1956, haft svårt att få socialhjälp då de generellt ansågs förmögna att kunna försörja sig själva. De unga var följaktligen i stor utsträckning beroende av kommunernas välvilja, och om de erhöll socialhjälp var det så kallat frivilligt understöd, vilket troligtvis höll nere andelen unga som fick fattigvård. Efter 1956 års socialhjälpslag skedde ingen omedelbar förändring av ålderssammansättningen av socialhjälpstagarna, utan fram till mitten av år 1965 låg alla åldersgrupper på ungefär samma nivå, socialhjälp var så att säga åldersneutral. I 1958 års socialhjälpundersökning skriver man dock att under år 1958 försämrades arbetsmarknadsläget, vilket torde ha varit en bidragande orsak till det ökande behovet av socialhjälp och att man redan här kunde se en ökning framför allt vad gällde personer i åldrarna under 40 år³⁴².

³⁴² *Socialhjälp* 1958, s. 13.

FIGUR 16 Ålder på de individer som fick socialhjälp, i procent av motsvarande åldersgrupp, åren 1923–2012



Källa: Fattigvårdsutredningarna 1941–1955, socialundersökningarna 1956–1997, rapporterna över ekonomiskt bistånd 1998–2012, *Statistisk årsbok* 1940–2012.

Not 1: Mellan åren 1923 och 1981 inkluderar den yngsta åldersgruppen även 16- och 17-åringar. Efter 1981 är de yngsta 18–29 år.

Not 2: Mellan åren 1923 och 1935 finns inte grupperna 30–40 och 40–50, istället är de aggregerade i gruppen 30–50.

Not 3: Från år 1981 går brytningen för de äldre vid 65 år, istället för som tidigare vid 67 år. Åldersgruppen 65–75 är mellan åren 1981 och 2012 borttagen då den visar i princip samma som de över 75 och gjorde figuren onödigt plottrig.

Figur 16 visar andelen som fick socialhjälp i en viss åldersgrupp, i förhållande till åldersgruppens storlek, mellan åren 1923 och 2012. Då ålderskohorternas sammansättning förändrades i undersökningarna under 1900-talet, ändras de också i figur 16, dessa förändringar förklaras i noterna under figuren. De äldre var (i förhållande till sin andel av befolkningen) klart överrepresenterade fram till andra världskriget. Bland befolkningen över 75 år erhöll över 20 procent understöd. I grupperna över 60 år hade andelen med understöd minskat efter andra världskriget. År 1961 utgjorde grupperna över 50 år tillsammans omkring 30 procent av understödstagarna, vid mitten av 1980-talet utgjorde de omkring 10 procent, och denna grupp fortsatte att minska under 1980- och

1990-talen. Här bidrog flera faktorer till att minska bidragsbehovet bland de äldre arbetstagarna. Det är bland annat från början av 1970-talet som man kan se den fulla implementeringen av den allmänna tilläggspensionen (ATP), vilken bidrog till att andelen äldre som behövde socialhjälp föll. Från mitten av 1960-talet och framåt blev istället ökningen av understödet allt mer påtaglig hos yngre. Under inledningen av 1970-talet infördes lagen om anställningstrygghet (LAS), vilken premierade den äldre arbetskraften som hade haft fasta arbeten och som hade arbetat länge. År 1972 infördes också möjlighet till förtidspension, på rent arbetsmarknadsmässiga grunder, utöver medicinska skäl (redan år 1970 fick arbetsmarknadsmässiga hänsyn vägas in vid bedömningen). Dessa förändringar av arbetsmarknaden och välfärdsystemet minskade andelen äldre som fanns ute på arbetsmarknaden (se figur 7) eller var hänvisade till socialhjälp för sin försörjning. Industrins minskade behov av arbetskraft från och med år 1965 verkar i synnerhet ha drivit på den yngsta gruppens socialhjälpstagande.

Under början av 1970-talet var det över 7 procent av befolkningen i åldern 16–29 år som erhöll socialhjälp. I figur 16 får sedan över 9 procent av befolkningen i åldern 18–29 år socialhjälp vid mitten av 1980-talet. Från 1990-talskrisen och framgent steg socialbidragstagandet mycket kraftigt, i synnerhet i den unga gruppen fortsatte en trendmässig klättring upp till 13 procent av befolkningen i åldern 18–29 år under slutet av 1990-talet. I absoluta tal var ökningen störst under 1980- och 1990-talen, vilket är vad tidigare forskning har fokuserat på, men den relativa åldersförändringen skedde betydligt tidigare. Det är tydligt att de yngres andel steg, medan de äldres sjönk redan under 1960-talet. Figur 16 visar att det skett en fullständig omkastning av vilka åldersgrupper som fått fattigvård år 1923 till vilka som tog emot försörjningsstöd år 2012. Den äldsta ålderskohorten har gått från strax under 25 procent under början av 1920-talet till under 1 procent under 2000-talet, medan den yngsta åldersgruppen – som låg under en femprocentsnivå fram till mitten av 1960-talet – steg till en 13-procentsnivå under 1990-talskrisen. De två yngsta åldersgrupperna, 18–29 (16–30) år och 30–40 år, är de som från mitten av 1960-talet fluktuerar mest och som stiger snabbast vid ekonomisk nedgång, men också sjunker brantast.

7.4.4 Migration och socialhjälp

Avsnitt 7.2 av detta kapitel handlade om att man i flera utredningar under slutet av 1940-talet hade konstaterat att det saknades arbetskraft, och att det

troligtvis skulle göra det under överskådlig tid. Detta behov var i sin tur resultatet av den ekonomiska och industriella expansionen och den demografiska situationen³⁴³. En reglerad arbetskraftsinvandring till Sverige skulle kunna bidra till att bygga upp arbetskraftsreserverna. Det fanns helt enkelt behov av en ökad arbetskraftsreserv till svensk industri för att kunna upprätthålla en ökande tillväxt och industriell expansion, och arbetskraftsinvandring var en lösning på problemet. Sedan år 1954 hade det funnits en gemensam arbetsmarknad för de nordiska länderna. Sverige slöt även bilaterala avtal om anställning av utländsk arbetskraft med Italien år 1947, Jugoslavien år 1966, Turkiet år 1967 och Bulgarien år 1968. Invandringen till Sverige ökade också under 1960-talet och nådde under högkonjunkturåret 1965 särskilt höga tal. De arbetskraftsinvandrare som kom, hade från början en högre förvärvsintensitet än svenskar under samma tid, vilket gällde både män och kvinnor. Detta innebar att sysselsättningsgraden var högre bland invandrare än bland infödda. Några årliga mätningar av invandrades arbetslöshet finns inte förrän från år 1968, men de undersökningar som ändå har genomförts tyder på att den officiella arbetslösheten fram till 1966 inte var större för invandrare än för svenskar³⁴⁴. När invandrarna blev arbetslösa hade de dock inte alltid kvalificerat sig för socialförsäkringarna, utan fick i flera fall vända sig till socialtjänsten, för socialhjälp var även invandrare berättigade till men det fanns också en klausul som stipulerade att *om utlänning är i varaktigt behov av socialhjälp, kan han emellertid under vissa förutsättningar hemsändas*³⁴⁵. Ett ihållande behov av socialbidrag kunde följaktligen utgöra skäl för hemsändande av människor, vilket möjligtvis bidrog till att invandrare underlät att söka bidrag.

Mellan åren 1956 och 1981 finns statistik över vilka grupper som fick ekonomiskt stöd. Från och med år 1964 delas så den officiella statistiken upp i socialbidragstagare som var svenska respektive utländska medborgare. Initialt var statistiken dock endast uppdelad på nordiska och övriga invandrare. Från 1964 finns kategorierna *Nordisk förutom Finland*, *Finsk* och *Övriga invandrare*. Som diskuterades i metod- och materialkapitalet (se avsnitt 3.4) är statistiken över perioden 1956 till 1964 behäftad med osäkerhet och kan i detta fall vara underskattad. Statistiken för perioden 1956 till 1964 är också hämtad från

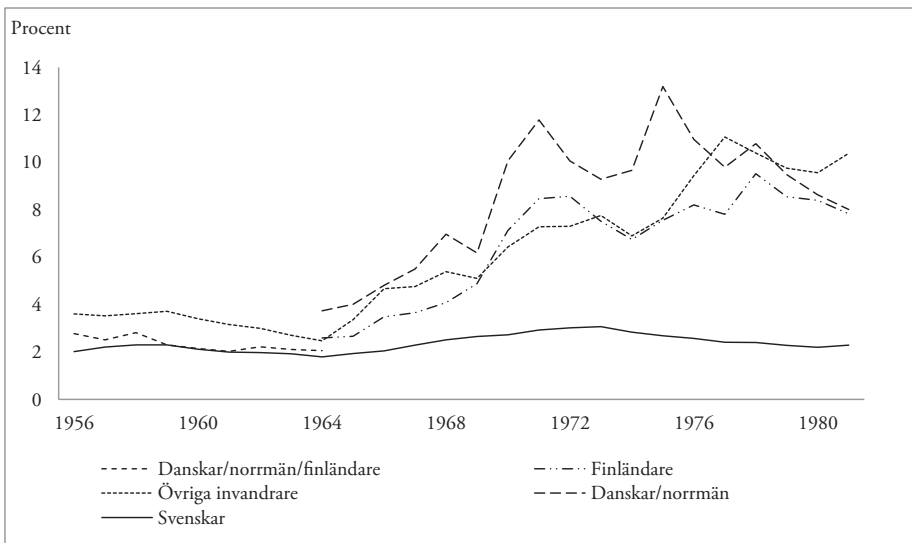
343 Lundh och Ohlsson (1994) s. 67–68.

344 Ibid., s. 61.

345 *SOU 1967:18*, s. 94.

en berättande källa³⁴⁶. Om man vänder blicken mot samtida undersökningar pekar de på en överrepresentation av invandrare bland socialhjälpstagarna; i *Sociala meddelanden* från tidigt 1950-tal är invandare överrepresenterade, och i socialhjälpundersökningen från 1968 påpekas likaså att invandrare är överrepresenterade bland hjälpfallen, i synnerhet i de yngre åldersgrupperna³⁴⁷. I de första socialhjälpundersökningarna där socialhjälp presenteras utifrån medborgarskap är invandare redan år 1964 överrepresenterade, vilket tyder på att invandrare sammantaget var överrepresenterade bland socialhjälpstagarna, möjligtvis mer än vad statistiken i *SOU 1967:18* visar.

FIGUR 17 Antalet personer som erhållit socialhjälp uppdelat på medborgarskap, åren 1956–1981



Källa: Socialhjälpundersökningarna 1964–1982 och *SOU 1967:18 Invandringen. Problematik och handläggning*, s. 95.

Not 1. Övriga invandrare är en överlappande serie år 1964.

Not 2. När man räknar hjälpfall med utländsk bakgrund utgår man från vilket medborgarskap familjeföreståndaren har och därmed får alla i hushållet samma medborgarskap.

³⁴⁶ Ibid.,

³⁴⁷ (SU-68) *1968 års Socialhjälpundersökningen*, s. 101, *Sociala meddelanden 1952:2*, "Fattigvård och barnavård till utlänningar under 1950".

Figur 17 visar antalet hushåll i procent som tog emot socialbidrag mellan år 1956, då socialhjälpelagen infördes, och socialtjänstlagens införande 1982. Statistiken möts år 1964, då figuren bygger på statistik från två olika källor. Nivåerna från år 1956 fram till år 1964 har en sjunkande tendens för alla hushållstyper. De svenska hushållen har en lägre andel understödstagare under hela perioden än de med utländskt medborgarskap. Det trendbrott som sker år 1965 är tydligare i alla invandrargrupper än i de svenska hushållen. När den ekonomiska konjunkturen var god, var utländska medborgares socialhjälpstagande något högre än de svenska hushållens. När den ekonomiska konjunkturen svängde, var det fortfarande de invandrades socialbidragstagande som ökade mest. I 1968 års socialhjälpundersökning var 7 procent av huvudpersonerna som erhöll socialhjälp ej svenska medborgare, vilket gjorde dem kraftigt överrepresenterade³⁴⁸. Det var med andra ord invandrare som fick förhålla sig mest flexibelt till arbetsmarknadens förändringar. Invandrarna var också klart överrepresenterade i tillverkningsindustrin, och efter 1965 skedde det en kraftig minskning av industriarbetena, vilket medförde problem för denna grupp³⁴⁹. De flesta arbetskraftsinvandrare kom från Finland, och i och med den försämrade ekonomiska konjunkturen i Finland på 1960-talet steg invandringen till Sverige kraftigt. Att finländare utgjorde den största invandrade befolkningsgruppen är troligen anledningen till att finländare var den enda grupp som hade fått en egen kategori före år 1964. Det är dock inte finländare som har den största andelen understödda. Kategorierna danskar och norrmän var de understödstagare som ökade snabbast efter år 1965, även om dessa grupper i absoluta tal var förhållandevis liten. Dessa grupper nådde sin topp år 1975 och började därefter sjunka. Några år senare började även andelen finländska understödstagare att sjunka. Gruppen övriga invandrare, det vill säga de som inte kom från något av de nordiska länderna, hade fram till år 1965 haft en fallande trend men började därefter stiga stadigt, och under slutet av 1970-talet var de fler än de nordiska invandrarna.

Den invandrade befolkningen var betydligt yngre än befolkningen som helhet. Omkring hälften av invandrarkohorten var mellan 20 och 35 år³⁵⁰. I utredningen *Invandring* från 1967 konstaterades att bara 13 procent av de invandrade

348 (SU-68) 1968 års socialhjälpundersökning, s. 154.

349 Korpi (1973) s. 39.

350 Lundh och Ohlsson (1994) s. 51.

hjälpfallen hade fyllt 50 år, mot 40 procent av samtliga hjälpfall. Det var således främst unga utländska medborgare som erhöll socialhjälp³⁵¹. Det finns också en större tendens att de unga erhöll socialhjälp på grund av arbetslöshet, då en yngre befolkning i regel är friskare och inte behöver socialhjälp på grund av sjukdom i samma utsträckning som äldre. En yngre befolkning har också i större utsträckning full arbetsförmåga och behöver heller inte understöd på grund av avsaknad av pensioner eller låga pensioner.

Från och med 1967 är invandrare klart överrepresenterade bland dem som får socialhjälp, och i 1968 års socialhjälpundersökningen skriver man att bidragstagandet har ökat signifikant bland personer med utländsk bakgrund, vilket beror på den försämrade arbetssituationen³⁵². Daniel Rauhut har också i artikeln *Var det bättre förr? Om flyktingar, kommunerna och socialbidragen 1945–1965* pekat på att invandrare under 1950- och 1960-talen var mer beroende av socialhjälp än infödda³⁵³. Den tidigare relativt sett generösa hållningen beträffande beviljande av uppehålls- och arbetstillstånd varade fram till år 1967, då invandringpolitiken stramades åt. Från och med år 1967 krävdes att arbetstillstånd skulle beviljas före inresa till Sverige, och arbetskraftsinvandringen sjönk därmed. Den förändring som här skedde hade sin bakgrund i den svaga ekonomiska utvecklingen under de föregående åren, och att det ökade behovet av arbetskraftsinvandring hade mattats av. Från industrins sida såg man gärna att den liberala invandringpolitiken fortsatte, men den invandring som i stället tog vid under 1970-talet var främst flyktinginvandring och anknytningsinvandring. Dessa nya grupper av invandrare fick dock samma position på arbetsmarknaden som arbetskraftsinvandrarna. De fick i regel de tyngsta arbetena och hade en svagare förankring på arbetsmarknaden och i socialförsäkringssystemet. Invandrare utgjorde på detta sätt en arbetskraftsbuffert, och arbetslösheten började nu stiga kraftigt i invandrargruppen. I *Arbetskraftsundersökningarna* kan man se att invandrarnas sysselsättningsläge var gott fram till mitten av 1970-talet, då den gynnsamma situationen började vända. Fram tills dess var invandrarna förhållandevis väl integrerade på arbetsmarknaden. Detta gällde även för de som var flyktingar till Sverige. Som figur 17 visar hade kategorin Övriga invandrare, de som alltså inte kunde kategoriseras som nordbor, börjat

351 *SOU 1967:18*, s. 31–33.

352 (SU-68) *1968 års Socialhjälpundersökningen*, s. 101.

353 Rauhut (2012).

öka från mitten av 1960-talet och översteg den finska gruppen invandrare bland understödstagarna vid mitten av 1970-talet. Denna trend förstärktes sedan kraftigt under 1980-talet. Under början av 1980-talet hade dessutom andelen invandare stigit kraftigt, och utgjorde 1980 endast 5 procent av befolkningen men 19 procent av alla hjälpfallen – alltså redan då klart överrepresenterade bland socialbidragstagarna³⁵⁴. I Socialtjänstlagen från 1980 förstärktes rätten för människor från andra länder att få socialbidrag; om man vistades i Sverige hade man också möjlighet att få socialbidrag till uppehälle.

7.5 Slutsatser

Under 1940- och 1950-talen hade den marxistiska analysen kring arbetslöshet börjat anses alltmer obsolet. I linje med det keynesianska tänkandet verkade man ha överkommit det, enligt marxister, grundläggande behovet av en industriell reservarmé. Man kunde uppenbarligen ha full sysselsättning och hög tillväxt samtidigt. Den industriella reservarmén verkade ha försvunnit utan att tillväxttakten hade minskat eller kapitalismen brutit samman. Samtidigt som marxismen förklarades passé och behovet av en industriell reservarmé som något tillhörande det förflutna, började man från statens sida ett aktivt arbete för att försöka återuppbygga arbetskraftsreserverna. Det var tydligt uttalat i flera samtida utredningar att man måste återskapa en arbetskraftsreserv för att säkra den industriella expansionen i Sverige och därmed säkra den ekonomiska tillväxten. Idén om att man överkommit den marxistiska uppdelningen av arbete och kapital på 1940- och 1950-talen var med andra ord en chimär, då man samtidigt återskapade en industriell reservarmé.

I början av detta kapitel ställdes frågan *Hur har de arbetslösa socialhjälpstagar-gruppernas storlek och sammansättning varierat?* I tidigare forskning (se avsnitt 2.4) har man betonat att arbetslöshet som anledning till socialhjälpstagan-det är något från 1980- och 1990-talet. Det här kapitlet visar att arbetslösa socialhjälpstagare var förhållandevis få under slutet av 1950-talet och rörde sig omkring 8 procent av det totala antalet hushåll. Andelen hade därmed sjunkit kraftigt efter 1930-talskrisen. Under 1960-talet började dock allt fler utredningar och studier peka på att arbetslöshet var den faktor som i störst utsträckning förklarade såväl socialhjälpstagarnas fluktuationer som ökning.

354 *Ds S 1987:2*, s. 231.

De äldre hade då avkommodifierats genom en utbyggnad av pensionssystemet, sjukvårdsförsäkringen hade bidragit till att allt färre behövde vända sig till fattigvården för att kunna betala sina sjukhusräkningar och barnfamiljer hade fått ta del av allmänt barnbidrag och fria skolmåltider, vilket minskade kostnaderna för att ha många barn. Vidare bidrog utvecklingen av barnomsorgen under 1970-talet till att färre, i synnerhet ensamstående kvinnor, behövde vända sig till socialtjänsten. Under 1970-talen steg istället andelen arbetslösa inom socialtjänsten upp mot en 20–30-procentig nivå. Sambandet mellan arbetslöshet och socialhjälp förstärktes också tydligt för kvinnor under 1970-talet i jämförelse med 1960-talet. Det skedde därmed en tydlig ökning av de arbetslösa inom socialvården redan här.

Om man betraktar dem som vid arbetslöshet tvingas vända sig till socialtjänsten som en industriell reservarmé, överensstämmer den svenska utvecklingen till stor del med det som Harry Braverman förutsade i *Arbete och monopolkapital*. Bravermans teorier om den industriella reservarmén var att arbetstillfällen inte kommer att försvinna i samma utsträckning för dem som redan finns på arbetsmarknaden som för dem som är nya på arbetsmarknaden, det vill säga unga och invandrare, samt att män kommer utgöra den industriella reservarmén på samma sätt som kvinnor³⁵⁵. Harvey menar i linje med detta att invandringen till Sverige var ett sätt att återskapa den industriella reservarmén, då starka fackföreningar och utbyggnaden av de svenska socialförsäkringarna hade eliminerat den flytande delen av den svenska reservarmén³⁵⁶. Invandrare och utländska medborgare skulle enligt denna tankefigur utgöra den flexibla delen av arbetskraften som kunde användas efter behov, det vill säga användas i stor utsträckning vid högkonjunkturer men kunna sparkas lika lätt vid lågkonjunkturer. Detta verkar också vara vad som skedde med invandrare i Sverige, som under första delen av 1960-talet hade högre förvärvsfrekvens än svenskar men också hade ett högre socialhjälpstagande.

Socialhjälpstagandet ökade mycket riktigt från och med år 1965 snabbare bland utländska hushåll än bland svenska. Den tidigare forskningen har lagt fokus på att studera den kraftiga absoluta ökningen av understödstagare och därmed kunnat se en stor ökning av unga och invandrare i absoluta tal under 1980- och

355 Braverman (1985) s. 326–341.

356 Harvey (2010) s. 280.

1990-talen. Det här kapitlet har visat att den relativa förändringen ägde rum betydligt tidigare, redan under mitten av 1960-talet. Som figur 16 visar var den yngsta gruppen (16–30-åringar) den största gruppen i proportion till sin andel av befolkningen redan under sent 1960-tal. Invandrare och människor med utländsk härkomst var överrepresenterade redan från 1950-talet, men deras kraftigaste ökning ägde rum efter år 1965. Dessa resultat har relevans så till vida att de visar på hur invandrare och unga, som alltså var nya eller hade svag förankring på arbetsmarknaden, omedelbart fick agera stötdämpare på arbetsmarknaden när konjunkturen blev sämre, och därmed hamnade utanför både arbetsmarknaden och socialförsäkringssystemet redan från mitten av 1960-talet. Anledningen till denna förändring verkar främst få sökas i en förändrad arbetsmarknadssituation. Kvinnor har i tidigare forskning framhållits som den största gruppen understödstagare. Ensamstående mödrar har också varit den största gruppen i förhållande till sin andel av befolkningen och är en grupp som på grund av sin ekonomiska utsatthet, vilken även drabbar deras barn, troligtvis har hamnat mer i blickfånget än ensamstående män utan barn. Detta är ett troligt skäl till att både männens andel av understödstagarna och den konvergens som skett mellan män och kvinnor har förbisetts tidigare. Detta kapitel har visat att under perioden från 1940-talet till 1960-talet skedde en konvergens mellan män och kvinnor som biståndstagare, och 1968 var det fler män både procentuellt och i heltal som behövde understöd. Kvinnor har inte, som tidigare forskning ofta har gett sken av, hela tiden varit i klar majoritet bland understödstagarna. Det som har skett sedan 1960-talet är att männens och kvinnornas understödstaganden i stället har kommit att likna varandra och att männen under flertalet år har överstigit kvinnorna.

Den sista av avhandlingens frågor som ställdes i början av detta kapitel var *Kan man betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé?* I och med att socialförsäkringarna hade knutits till förtjänstnivån och att medlemsantalet kraftigt hade stigit inom arbetslöshetskassorna, lyftes allt fler allt högre ur kommodifieringen av arbetskraft vid arbetslöshet. Även socialhjälpens hade förbättrats efter 1956 års socialhjälpslag, och man lämnade den månghundraåriga fattigvården bakom sig. Det var trots detta en tydlig skillnad mellan socialförsäkringar och behovsprövad socialhjälp, och denna skillnad ökade med tiden. Det började också utkristallisera sig en grupp av dem som aldrig kom in på arbetsmarknaden och av dem som stöttes ut först. Det främsta skälet till att socialhjälpens ökade efter 1956 var nämligen arbetslöshet.

Denna utveckling började i liten skala med konjunkturavmattningen under slutet av 1950-talet, men tog främst fart från mitten av 1960-talet och började sedan öka kraftigt från mitten av 1960-talet, när den industriella produktionen började minska. Den officiella svenska arbetslösheten låg kvar på en låg nivå i flera decennier därefter, dock började sakta men säkert andelen arbetslösa hos socialtjänsten att stadigt öka. Den svenska guldåldern – med både hög tillväxt och hög sysselsättning – blir utifrån dessa resultat betydligt annorlunda. Efter år 1965 började alltså den svenska industriella reservarmén återigen att växa. Denna nya situation, med en stor grupp nya understödstagare och en förändrad arbetsmarknad lämnades dock inte åt sitt öde; från och med 1970-talet sattes ett helt batteri av åtgärder in för att minska effekterna av det ökade behovet av socialhjälp.

8. Överbryggningen och paradoxen

8.1 Introduktion och tidigare forskning

Arbetslösheten i Sverige under 1970- och 1980-talen har ofta framställts i kontrast mot hur utvecklingen såg ut i övriga Västeuropa under samma period. I Sverige lyckades man upprätthålla full sysselsättning betydligt längre än i andra västeuropeiska länder och dessutom minskade arbetslösheten under 1980-talet³⁵⁷. Olika marxistiska teoretiker har hävdade att från 1970-talet expanderade den industriella reservarmén i hela världen³⁵⁸, men under 1970- och 1980-talen finns det inga tecken på en sådan expansion av arbetslösa i den officiella svenska arbetsmarknadsstatistiken. Trots en minskande officiell arbetslöshet skedde dock en ökning av socialhjälpstagandet under samma period. Föregående kapitel har visat på hur andelen arbetslösa socialhjälpstagare började stiga från mitten av 1960-talet och att arbetslösheten blev en allt viktigare förklaringsfaktor till ökningen av antalet socialhjälpstagare. Fram till början av 1980-talet hade alla studier som analyserade efterkrigstiden pekat på att arbetslöshet och socialhjälp samvarierade: när arbetslösheten steg, steg också behovet av socialhjälp någorlunda proportionerligt³⁵⁹.

Under de sista åren av 1980-talet var bristen på arbetskraft besvärande inom många områden, men detta skapade inte fler arbeten för dem som stod långt utanför arbetsmarknaden. Tvärtom lämnade många arbetsmarknaden under dessa ekonomiskt goda år, och blev förtidspensionärer eller började studera. Kring just denna historiska paradox finns också flertalet studier. Sten-Åke Stenberg pekar på den i sin studie *Unemployment and Economic Hardship*, som sträcker sig fram till 1993³⁶⁰. Staffan Marklund skriver i *The Decomposition of Social Policy* att orsaken till att korrelationen mellan arbetslöshet och socialhjälp blev svagare under 1980-talet kunde både bero på ökade regionala olikheter

357 Therborn (1986), Lindvall (2004) s. 9, Stenberg (1998), *Ds 1999:58 s. 115*, *SoS: Social rapport. 1997* s. 19.

358 Harvey (2011), Jameson (2011), Braverman (1985).

359 Gustafsson (1983), *Socialhjälpen i län och kommuner 1967* s. 15, Korpi (1973) s. 49–52.

360 Stenberg (1998) s. 4.

och en ökad specialisering av arbetsmarknaden, vilket i sin tur stängde ute marginaliserade arbetare³⁶¹. Samma mönster ser Björn Halleröd i *Making ends meet: Perception of Poverty in Sweden*³⁶². Tapio Salonen skriver i *Margin of welfare* om paradoxen med att andelen hushåll med socialbidrag där huvudpersonen hade utländskt medborgarskap ökade under slutet av 1980-talet samtidigt som det rådde ekonomisk högkonjunktur i Sverige³⁶³. Detta kapitel undersöker vad bristen på samvariation berodde på. Här diskuteras även hur man från statens och myndigheternas sida tacklade problemet med en växande grupp arbetslösa inom socialtjänsten, och vilka avkommodifierande funktioner man använde för att hålla denna grupp borta från socialtjänsten. Utan samvariation mellan arbetslöshet och socialhjälpstagande är frågan om det går att betrakta socialhjälpstagarna som en industriell reservarmé när de har tappat kontakten med arbetsmarknaden. För att analysera detta område berör detta kapitel följande frågor:

- Vad har man från statens sida gjort för att förändra den ekonomiska situationen för de arbetslösa socialhjälpstagarna?
- Kan man betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé?

8.2 Åtgärder mot den dolda arbetslösheten

Mellan åren 1962 och 1972 fördubblades antalet socialhjälpstagare, så att det i början av 1970-talet var uppe på ungefär en halv miljon människor. Ökningen av antalet socialhjälpstagare, något som redan under det sena 1950-talet hade börjat betraktas som ett problem från myndigheternas sida, hade fortsatt sin obrutna ökade trend in på 1970-talet. Som tidigare kapitel visat, pekade merparten av dåtidens utredningar på att det var arbetslösheten och förändrade förhållanden på arbetsmarknaden som var huvudanledningen till att behovet av socialhjälp ökade³⁶⁴. Efter 1960-talet var det alltså i allt större utsträckning situationen på arbetsmarknaden som dikterade om man behövde socialhjälp eller inte. Relationen till arbetsmarknaden blev därmed viktigare även som

361 Marklund (1992).

362 Halleröd (1995) s. 175.

363 Salonen (1993) s. 117.

364 Holgersson (1972) s. 20, *Socialhjälpen i län och kommuner 1967*, Korpi (1973).

förklaringsfaktor till om man fick socialhjälp eller inte. Trots detta hade arbetslösheten och socialhjälpstagandet slutat att samvariera, vilket var en tydlig och märklig paradox. Sverige drabbades under 1970-talet av flera ekonomiska kriser som sammantaget minskade antalet anställningar i flera olika sektorer. Samtidigt upprätthölls sysselsättningen med överbrygningspolitik och med en växande offentlig sektor. Från statens sida satsade man, i keynesiansk anda, på att upprätthålla produktionen med statliga subventioneringar och lageruppbyggnad i väntan på bättre ekonomiska tider. Det blev trots detta allt fler som hade svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, och problemet med dem som stod utanför både arbetsmarknaden och välfärdsystemet aktualiserades från flera håll. I utredningen *Arbetslöshetsförsäkringen* från år 1963 konstaterades att de som saknade arbetslöshetskassa av den arbetsföra befolkningen – och därmed var oförsäkrade – utgjorde 1,4 miljoner personer. Hälften av de oförsäkrade hade dock möjlighet att gå in i de erkända kassorna³⁶⁵. I utredningen *Arbetsmarknadspolitik* från år 1965 skriver man vidare att hjälpbehovet vid arbetslöshet inte helt tillgodosågs genom de åtgärder som hade vidtagits inom arbetsmarknadspolitikens ram. Säsongsarbetare var fortfarande tvungna att vända sig till socialtjänsten vid arbetslöshet³⁶⁶. Delvis därför lades arbetslöshetsförsäkringen om, för att även kunna inkludera personer med tillfälliga och tidsbegränsade arbeten, i synnerhet säsonganställda, som nu hade blivit så pass få att det ansågs ekonomiskt försvarbart att försäkra dem. Arbetslöshetskassan förbättrades sedan under 1960-talet i flera steg med förlängd ersättningstid och förbättrad ersättning för dem som hade tillfälliga arbeten, och man knöt framförallt arbetslöshetsförsäkringen till inkomstbortfallsprincipen. Samtidigt var detta inte tillräckligt för att skydda alla från att behöva vända sig till socialtjänsten vid arbetslöshet. I såväl socialutredningen från år 1972 som i andra undersökningar visades att den ekonomiska ersättningen i samband med arbetslöshet hittills hade varit otillräcklig. I många fall hade de arbetslösa inte alls fått någon ersättning, så att de och deras familjer hade blivit hänvisade till socialhjälp³⁶⁷.

Då allt fler erhöll socialhjälp på grund av arbetslöshet blottlades brister i arbetslöshetsförsäkringen under 1960- och 1970-talet. Detta ledde till att 1970-talets

365 *SOU 1963:40*.

366 *SOU 1965:9* s. 263.

367 *SOU 1974:39* s. 255.

arbetsmarknadspolitik skulle komma att präglas av olika typer av reformer, tillkomna för att på olika sätt inkludera skaran som stod utanför arbetslöshetskassan. Ett tydligt och uttalat mål var att minska behovet av socialhjälp. En av de större arbetsmarknadsutredningarna som sjuöattes under 1970-talet kom att gå under namnet *Arbete åt alla*. Denna satsning var ett svar på den arbetsmarknadssituation som hade uppstått under 1960- och början av 1970-talen, men det var också en satsning med en ny höjd ambitionsnivå. Häri fastslogs en ny agenda om vad sysselsättningspolitiken skulle innebära, där man även skulle inkludera och aktivt bekämpa den dolda arbetslösheten³⁶⁸. I denna utredning menade man att innebörden av begreppet *full sysselsättning*, som sedan 1930-talet hade varit den arbetsmarknadsmässiga ledstjärnan, hade förskjutits i en riktning som bättre täcktes av begreppen *arbete åt alla* och *rätten till arbete*. Utvecklingen av arbetsmarknadspolitik riktades därmed om mot ett ännu bredare sysselsättningsmål, vilket även skulle inkludera dem som tidigare hade stått utanför arbetsmarknaden eller inte varit fullt sysselsatta³⁶⁹. Från statens sida påbörjades också ett arbete i mitten av 1970-talet med att utvidga arbetslöshetsförsäkringen. Detta innebar sänkta trösklar för att kunna ta del av arbetslöshetsförsäkringen och en utökad täckningsgrad, samt högre kompensation. En förbättrad arbetslöshetsersättning täckte dock inte helt de växande problemen, och i utredningen *Socialvårdens mål och medel* skriver man att *Det stigande behovet av korttidshjälp, inte bara relativt utan också i absoluta tal, visar t ex att många, trots utbyggnaden av det socialpolitiska bidragssystemet i övrigt, är sårbara för mer tillfälliga ekonomiska påfrestningar*³⁷⁰. Det uttalade målet var att det inte borde vara socialhjälp från kommunerna som stod för det ekonomiska stödet till de arbetslösa, utan att det i första hand borde vara staten som svarade för medborgarnas ekonomiska grundtrygghet³⁷¹. Här aktualiserades alltså en springande punkt i den svenska välfärdsmodellen: Hur skulle man ekonomiskt understödja de arbetslösa som inte etablerade sig på arbetsmarknaden och därmed inte kvalificerade sig till socialförsäkringarna, utan att förstöra incitamenten för att arbeta? Lösningen blev olika former av specialarrangemang. För vid sidan av en utbyggd arbetslöshetsförsäkring, som man hade konstaterat ändå inte skulle lyckas försäkra hela befolkningen,

368 *SOU 1975:90* s. 38.

369 *Ibid.*, s. 11.

370 *SOU 1974:39* s. 254.

371 *Ibid.*, s. 253.

började man från statligt håll att utveckla kompletterande ekonomiska stöd under 1970-talet. Det skapades flera lokala lösningar, men de mer omfattande lösningarna från statligt håll som utvecklades under 1970- och 1980-talen var *kontant arbetsmarknadsstöd*, *ungdomslag* och *socialförsäkringstillägg*, samtidigt som socialhjäplagen förändrades till en socialtjänstlag.

8.2.1 1980 års socialtjänstlag

Den nya socialtjänstlagen (SoL) hade sin bakgrund i den kritik som växte fram under 1960-talet mot hur stora grupper i samhället fortfarande var utestängda från socialhjälp och samhällets välbefinnande, trots ekonomisk tillväxt och full sysselsättning. Kritiken mot 1956 års socialhjälp lag hade intensifierats under 1960- och 1970-talen och kom från flera olika håll. Under 1960-talet arbetade sammanslutningen Sveriges förenade socialchefer (SFF) för en mer aktiv och progressiv socialpolitik. I *Låginkomstutredningen* som publicerades i början av 1970-talet pekade man på det problematiska i att arbetslösa inte hade obligatorisk rätt till socialhjälp³⁷². År 1967 publicerades också Gunnar och Maj Inghes bok *Den ofärdiga välfärden*, vilken fick stor genomslag i samhällsdebatten och formulerade problemet kring *restnöden* och *restarbetslösheten* i välfärden³⁷³. I utredningen *Socialhjälpens mål och medel*, publicerad år 1974, kartlades också många av de problem som fortfarande fanns kvar i den svenska välfärden. Vad gällde arbetslösa utan arbetslöshetskassa skriver man här att *arbetsföra personer som i förhållande till försörjningsbördan har otillräckliga inkomster, samt arbetslösa utan tillräcklig arbetslöshetsersättning, bör ha rätt till socialhjälp*³⁷⁴. Man ansåg i denna utredning att socialhjälp i sin helhet skulle vara en rättighet även för arbetslösa, och inte som i tidigare lagar något frivilligt som kommunerna fick bestämma över. Det fanns följaktligen en ganska bred kritik in på 70-talet mot att arbetslösa utan arbetslöshetskassa inte hade rätt till socialhjälp.

Mot bakgrund av denna debatt och kritik, samt det utredningsarbete som påvisat tydliga blottor i arbetslöshetsförsäkringen, tillsattes den socialutredning som blev klar år 1977. Socialutredningens författare föreslog i sitt slutbetän-

372 SOU 1970:34, s. 189–211.

373 Inge och Inge (1967) s. 45.

374 SOU 1974:39 s. 264.

kande att den dåvarande lagstiftningen skulle ersättas av socialtjänstlagen. Socialutredningens grundläggande direktiv var att lagstiftningen skulle anpassas till samhällsutvecklingen. Socialutredarnas uppdrag var också att se över de tre vårdlagarna barnvårds-, nykterhetsvårds- och socialhjälpslagen för att sammanföra dem i en enda lagstiftning, där en helhetssyn på sociala problem skulle beaktas. Enligt Socialutredningen skulle nämligen rätten till socialbidrag vidgas i förhållande till den dåvarande obligatoriska socialhjälp. Lagen blev sedermera klar 1980 och trädde i kraft år 1982. Denna lag gav nu flera grupper som tidigare inte hade haft rätt till socialbidrag förbättrade möjligheter att söka och få bidrag. En av hörnstenarna i socialtjänstlagen blev principen om kommunens yttersta ansvar för dem som vistades där. Därmed skulle också arbetslösa personer som i förhållande till försörjningsbördan hade otillräckliga inkomster, samt arbetslösa med ingen eller otillräcklig arbetslöshetsersättning, få rätt till socialbidrag.

För de arbetslösa som tidigare hade levt på den socialhjälp som kommunerna arbiträrt delat ut, betydde SoL en fundamental förändring. I 1918 års fattigvårdslag och 1956 års socialhjälpslag hade arbetslösa fått socialhjälp beroende på kommunernas godtycke, enligt vilket arbetslösa ofta hade räknats som oförtjänt fattiga, och om de alls hade fått hjälp så fick de den frivilliga hjälpen. Från och med SoL år 1980 blev socialbidrag en rättighet även för arbetslösa. Enligt paragraf sex i lagen var alla personer tillförsäkrade en skälig levnadsstandard, vilket bestämdes av socialbidragsnormen, och detta inkluderade för första gången arbetslösa³⁷⁵. Där de tidigare lagarna hade reglerat verksamheten i detalj, var SoL dessutom en ramlag; någon detaljreglering förekom inte i den. Det är alltså först från tidigt 1980-tal som arbetslösa genom lagstiftning har kunnat få socialhjälp i Sverige. En annan aspekt av den nya lagen var också att redan utgivet understöd inte längre kunde återkrävas av de sociala myndigheterna, vilket tidigare varit fallet. Den enskilde hade nu rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt om hens behov inte kunde tillgodoses på annat sätt, och skulle genom detta bistånd tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skulle utformas så att det stärkte hens resurser att leva ett självständigt liv. Som tidigare forskning har visat, handlar socialhjälp dock inte bara om efterfrågan utan också om utbud³⁷⁶. I och med införandet

375 Bruzelius, *Vårdlagarna i lydelse* (1980).

376 Gustafsson (1983).

av SoL skapades en mer generös bidragsmodell, vilket också i viss utsträckning verkar ha påverkat antalet understödstagare, som kraftigt ökade under 1980-talet. Den direkta stegringen efter 1918 års fattigvårdslag var måttlig, likaså går det inte att direkt se någon ökning av understödstagare efter införandet av 1956 års socialhjälpstag. Ökningen efter SoL märktes däremot direkt.

8.2.2 Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) och ungdomslagen

År 1971 publicerades utredningen *Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet*. I denna utredning diskuterades en obligatorisk sysselsättningsförsäkring³⁷⁷. Utredningen mynnade dock ut i något annat, nämligen att *Kontant arbetsmarknadsstöd* (KAS) infördes år 1974. Det kontanta arbetsmarknadsstödet var avsett för dem som inte hade uppnått kvalifikationsgränsen i arbetslöshetsförsäkringen, det vill säga de arbetslösa som var tvungna att vända sig till socialtjänsten vid arbetslöshet. Syftet med KAS var att stärka relationen till arbetsmarknaden för vissa grupper. Det huvudsakliga och uttalade målet var att minska socialbidragsberoendet bland unga arbetslösa³⁷⁸. Man tillämpade inom KAS ett vidgat arbetslöshetsbegrepp och i och med det kunde man konstatera att en stor grupp av socialhjälpstagarna var arbetslösa³⁷⁹. För att erhålla KAS gällde krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande. Kraven för att få KAS var lägre än de som gällde för arbetslöshetskassan, och kunde även utgå till den som varit arbetslös i fem månader efter grund- eller yrkesutbildning. I KAS saknades också någon motsvarighet till kassornas medlemsvillkor. Det kontanta arbetsmarknadsstödet gav dock samtidigt ett lägre belopp, och uppskattningsvis en tredjedel av de som fick detta stöd behövde komplettera med socialhjälp³⁸⁰. KAS bestod av ett enhetligt belopp utan koppling till eventuell inkomst som tjänats in, hölls utanför arbetslöshetsförsäkringen och finansierades med skattemedel.

Under 1980-talet hade ungdomsarbetslösheten börjat stiga. År 1984 infördes därför ungdomslagen för att hålla ungdomsarbetslösheten nere. Ungdomslagen vände sig till 18–19-åringar och skulle garantera denna grupp arbete; under åren

377 *SOU 1971:44* s. 117.

378 *SOU 1971:44*.

379 *Ibid.*, s. 56.

380 *Ds S 1987:2* s. 16.

1984–1985 omfattades 117 000 ungdomar i den åldern av ungdomslagen³⁸¹. Inom ramen för ungdomslagen skulle unga arbetslösa få arbete inom statliga verk, myndigheter, kommuner samt församlingar och kyrkliga samfundigheter. KAS och ungdomslagen samverkade för att hålla nere ungdomsarbetslösheten och bistå dem som inte lyckades kvalificera sig för arbetslöshetsersättning, vilket gjorde att både arbetslösheten och andelen arbetslösa socialhjälpstagare hölls nere.

8.2.3 Socialförsäkringstillägget (*Soft*)

En del av den nya socialtjänstlagen innebar införandet av ett kompletterande socialförsäkringstillägg, kallat *Soft*. Detta tillägg hade två huvudsyften: dels att öka den ekonomiska grundtryggheten för medborgarna genom att komplettera socialförsäkringarna och det övriga generella bidragssystemet på punkter där dessa var otillräckliga, och dels att nå grupper som undvek att begära socialhjälp fast de hade rätt till det. *Soft* skulle enligt förslaget utgöra en form av utbyggd grundtrygghet vid olika situationer, och det innebar schematiska utbetalningar för bidragsberättigade grupper genom försäkringskassan. Det var liksom KAS främst avsett för ungdomsgrupper utan fast anknytning till arbetsmarknaden eller arbetslöshetsförsäkringen³⁸². Härigenom skulle behovet av socialhjälp i befolkningen minska och man förflyttade vissa befolkningsgrupper från socialtjänst till arbetsmarknadsåtgärder. Staten skulle ta över en betydande del av den behovsprövade socialhjälp från kommunerna för att därigenom ge socialnämnderna ökade möjligheter att arbeta allmänt förebyggande med vård och behandling. Bidraget skulle bland annat omfatta arbetsökande utan eller med för låg arbetslöshetsförsäkring. *Soft* skulle innebära ett stort steg mot en enhetlig, heltäckande grundtrygghet och utgöra ett komplement som riktade sig till de ekonomiskt resurssvaga. *Soft* byggde följaktligen inte på inkomstbortfallsprincipen, och skulle varken vara bundet till den periodicitet eller de tidsvillkor (karens, ramtid och ersättningstid) som gällde för arbetslöshetsunderstöd.³⁸³

381 Ibid., s.198.

382 Junestav (2007) s. 38.

383 *SOU 1977:40* s. 334.

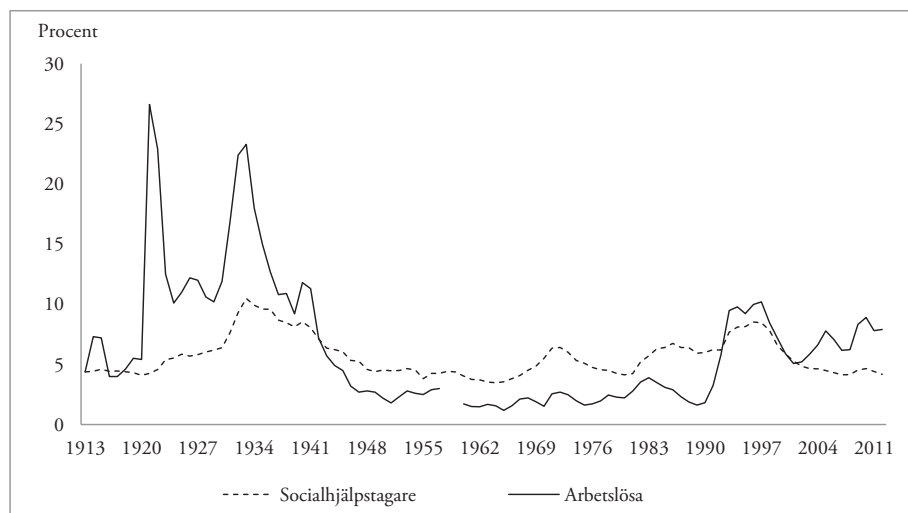
Det tillsattes alltså ett helt batteri av åtgärder under 1970- och 1980-talen för att hålla det växande antalet arbetslösa som var hänvisade till socialhjälp i schack: förbättrad arbetslöshetsersättning, KAS, ungdomslagen, Soft, nya ambitiösare arbetsmarknadsprogram och ovanpå det lokala lösningar som inte har inkluderats i denna studie. Från och med år 1972 sjönk också antalet socialhjälpstagare i alla åldersgrupper (se figur 16, avsnitt 7.4.3). Även statistiken i figur 14 visar att socialhjälp sjunker för både kvinnor och män under 1970-talet. Utvidgningen av arbetslöshetskassan och introduktionen av KAS och Soft hade troligen en dämpande effekt på behovet av socialhjälp bland de arbetslösa. Emellertid kan inte enbart en utvecklad arbetsmarknadspolitik förklara minskningen av understödstagare; en positiv reallöneökning och bostadsbidragets utbyggnad har framhållits som andra orsaker till att behovet av socialhjälp sjönk³⁸⁴.

8.3 Paradoxen under 1980-talet

Under merparten av 1980-talet befann sig Sverige i en ekonomisk högkonjunktur och den officiella arbetslösheten var låg, men trots detta ökade andelen socialbidragstagare. Arbetslösheten hade, som tidigare visats i denna avhandling, från 1960-talet blivit en allt mer framträdande anledning till att människor fått socialhjälp, vilket skapade en motsägelsefull situation under 1980-talet då dessa två faktorer till synes inte längre samvarierade. I tabell 5 (avsnitt 7.4.2), där korrelationen mellan arbetslöshet och socialhjälp analyseras uppdelat på decennier och kön mellan åren 1963 och 2000, står 1980-talet ut. Under 1980-talet var korrelationen mellan arbetslöshet och socialhjälp negativ för så gott som alla grupper. När arbetslösheten sjönk under 1980-talet, sjönk inte socialhjälp i proportion, utan situationen förhöll sig omvänt. När arbetslösheten minskade steg behovet av socialhjälp – detta var en historisk paradox.

384 *Ds S 1987:2*.

FIGUR 18 Arbetslösa och socialhjälpstagare åren 1913–2012



Källa: Fattigvårdsutredningarna 1913–1955, socialhjälpundersökningarna 1956–1997, rapporterna över ekonomiskt bistånd 1998–2012, SCB:s årliga data 1913–2013, arbetskraftsundersökningarna 1963–2012, *Statistisk årsbok* 1913 till 1956.

Figur 18 visar arbetslösa i procent av dem som stod till arbetsmarknadens förfogande, och socialhjälpstagare i procent av befolkningen från år 1913 fram till 2009. Arbetslöshetsvariabeln är som tidigare påpekats (se avsnitt 2.2) behäftad med mätfel, då den fram till år 1948 bara mätte dem som var ansluta till fackföreningarna. Därför är det svårt att uttala sig om de officiella arbetslöshetsciffrorna före år 1948 när en stor del av den svenska arbetskraften inte är medräknad. Arbetslöshetsvariabeln från år 1948 och framåt är däremot mer pålitlig. Socialhjälpvariabeln är mätt som procentsats gentemot hela befolkningen. Vad figur 18 visar är att arbetslöshet och socialhjälp efter 1945 samvarierar någorlunda fram till mitten av 1970-talet. Socialhjälp översteg arbetslösheten med någon knapp procent från år 1946 till 1960. Den stora skillnaden äger rum i början av 1980-talet: medan arbetslösheten gick ner så gick andelen socialhjälpstagare upp.

8.3.1 Ökningen av det dolda arbetskraftsutbudet

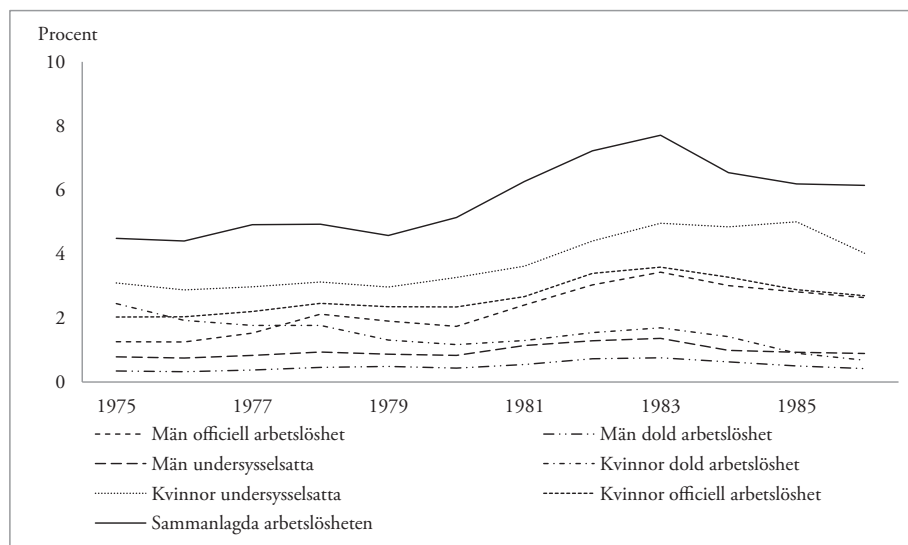
Den officiella arbetslösheten sjönk från 3,7 procent år 1982 till 1,6 procent år 1989 samtidigt som antalet socialhjälpstagare steg. Bristen på samvariation

mellan minskande arbetslöshet och ökande socialhjälp behöver dock inte innebära att en grupp helt förlorat kontakten med arbetsmarknaden, utan denna utveckling kan tillskrivas flera andra faktorer. I utredningen *Arbetsmarknad under omprövning* från år 1984 menar man att arbetslösheten under 1980-talet hade tagit sig andra former än tidigare och man skriver att det hade skett en ökning av det dolda arbetskraftsutbudet istället för att det officiella³⁸⁵; att arbetslösheten hade ökat i vissa grupper utan att detta syntes i den officiella statiken. Detta var också något som SCB tog fasta på, då man ansåg att det officiella arbetslöshetsmättet underskattade *den verkliga arbetslösheten* och det behövdes kompletterande statistik för att ge hela bilden av arbetslöshetens utveckling. Det går också att i *Arbetskraftsundersökningarna* från år 1975 följa utvecklingen av den dolda arbetslösheten och den partiella arbetslösheten fram till år 1986.

Figur 19 visar på tre typer av arbetslöshet som presenterades i *Arbetskraftsundersökningarna* från år 1975 fram till år 1986, samt att den sammanlagda arbetslösheten steg från 4,5 procent år 1979 till 7,7 procent år 1983 och sedan låg på en sex procentig nivå fram till år 1986. Ökningen från år 1979 utgjordes främst av undersysselsatta kvinnor, och deras andel låg kvar på en hög nivå medan den officiella arbetslösheten för både män och kvinnor vände nedåt från och med år 1983. Den dolda arbetslösheten för både män och kvinnor låg på en låg nivå, vilket även gällde för undersysselsatta män. Kvinnornas dolda arbetslöshet föll trendmässigt. Det var bara den officiella arbetslösheten hos män och kvinnor, tillsammans med kvinnornas partiella arbetslöshet, som höll uppe arbetslöshetsciffrorna. Den partiella arbetslösheten hade inte samma välfärdsbetydelse som den officiella arbetslösheten, eftersom partiellt arbetslösa till stor del klarade sin försörjning på det arbete de hade. Samtidigt kan den partiella arbetslösheten ha varit avgörande för till exempel ensamstående kvinnor med barn, som inte fick sin deltidslön att räcka till och därmed fick komplettera med socialhjälp. När således kvinnors partiella arbetslöshet ökar trendmässigt i figuren kan det mycket väl ha implikationer på socialhjälpstagande, trots att den partiella arbetslösheten inte kom att registreras i den officiella arbetslöshetsstatistiken. Den sammanlagda arbetslösheten är den arbetslöshetsnivå som hade gällt om man hade inkluderat både undersysselsatta och den dolda arbetslösheten, för både män och kvinnor mellan åren 1975 och 1986.

385 *SOU 1984:31*, s. 17.

FIGUR 19 Den dolda respektive officiella arbetslösheten och de undersysselsatta, åren 1975–1986



Källa: *Arbetskraftsundersökningen 1975–1986*.

Not 1: Som undersysselsatta räknades de som ”kan och vill arbeta mer”. Enbart de som arbetar färre än 35 timmar per vecka är inkluderade. De som arbetar 40 timmar och ”kan och vill” arbeta mer är inte inkluderade här.

Not 2: Till den dolda arbetslösheten räknas de som ”kan och vill arbeta” under mätveckan men inte har sökt tillräckligt aktivt för att klassificeras som öppet arbetslösa. Definitionerna i not 1 och not 2 är hämtade ur utredningen *Arbetsmarknad under omprövning*³⁸⁶.

Not 3. Före år 1975 och efter år 1986 finns det ingen jämförbar statistik.

Det finns också en annan central komponent som förklarar det ökade behovet av socialhjälp. Utländska medborgare hade, som tidigare visats, redan under 1970-talet utkristalliserat sig som en relativt större grupp understödstagare än svenska medborgare, och detta mönster förstärktes under 1980-talet. Vissa studier menar att hela ökningen av understödstagare under 1980-talet kunde tillskrivas denna grupp³⁸⁷. Under 1980-talet hade förvärvsintensiteten bland de utländska medborgarna och invandrarna sjunkit, och arbetslösheten var högre än för den övriga befolkningen. *Invandrarpolitiska kommittén* konstaterade år 1984 att invandrarnas situation på arbetsmarknaden var klart sämre än den

386 *SOU 1984:31*.

387 *Ds S 1987:2*, s. 230–233.

övriga befolkningens³⁸⁸. En annan aspekt av det ökade socialhjälsbehovet var att flyktingar som sökte asyl i Sverige blev hänvisade till socialbidrag för sin försörjning under den tid deras asylsökning prövades. Under ansökningstiden hade de dock inte rätt att arbeta, vilket innebar att de inte registrerades som arbetslösa, men väl som socialhjälpstagare. I monografin *Fattiga i Sverige – Vem behöver socialbidrag och varför*, publicerad år 1988, pekar Gert Knutsson och Kjell Stridsman på att mellan åren 1984 och 1986 ökade antalet flyktingar med 5 000 hushåll per år, en omständighet som kan förklara 17 procent av ökningen av socialhjälp för år 1984 och 40 procent för år 1985³⁸⁹. Här skedde följaktligen en ökning av de människor som inte fick söka arbete eller syntes i arbetslöshetsstatistiken, men som erhöi socialhjälp. Denna kraftiga ökning av socialbidrag under 1980-talet ledde också fram till en förändring: Efter år 1988 var inte längre flyktingar berättigade till socialbidrag. Ett alternativt system upprättades och asylbidrag infördes till utrikesfödda, vilket ersatte socialhjälp³⁹⁰. Detta resulterade i en utvidgning av sådana åtgärder som skulle få ut arbetsföra invandare på arbetsmarknaden; det skulle skapas möjligheter för flyktingar att snabbt bli självförsörjande. Lagen om introduktionsersättning för flyktingar, för att ytterligare stimulera invandrares förvärvsfrekvens, trädde i kraft år 1993. Dessa förändringar innebar också att invandrare kunde bli registrerade i den officiella arbetslöshetsstatistiken från slutet av 1980-talet, och bristen på samvariation mellan socialhjälp och arbetslöshet under 1980-talet är därmed inte oförklarlig. Kvinnor med ofrivilligt deltidsarbete och invandrare som inte fick söka arbete under asylsökningssprocessen har med stor sannolikhet bidragit till att förklara hur socialhjälsunderstödstagandet ökade utan att detta syntes i arbetslöshetsstatistiken.

8.3.2 Den nya situationen

Den till synes märkliga bristen på samvariation mellan arbetslöshet och socialhjälp indikerade att något inte stod rätt till på den svenska arbetsmarknaden, och bidrog till ett ifrågasättande av arbetsmarknadens institutioner på 1980-talet. Den tillgängliga statistiken talade för att arbetslösheten hade spelat ut sin roll som förklarande faktor till varför socialhjälpstagandet varierade. En

388 *SOU 1984:58*.

389 Knutsson och Stridsman (1988) s. 125.

390 Franzén (2003) s. 290.

grupp socialhjälpstagare verkade helt enkelt permanent ha tappat kontakten med arbetsmarknaden. De människor som fick socialhjälp stod så pass långt ifrån arbetsmarknaden att de inte påverkades av minskningen av arbetslösheten. Under 1980-talet började också nya idékonstruktioner kring den nya samhällssituationen – med människor som stod långt utanför arbetsmarknaden – att få fäste i den svenska debatten. Det var idéer, teorier och begrepp som hade vuxit fram ur den västeuropeiska debatten under 1970- och 1980-talen och som diskuterades i denna avhandlings teoriavsnitt. Idéer om social exkludering, insider/outsider, marginalisering och tvätredjedelssamhälle som också diskuterades i avhandlingens teorikapitel, fick nu genomslag i den svenska samhällsdebatten och inom den socialpolitiska forskningen. Dåtidens olika analyser liknar varandra och tog alla avstamp i samma problematik om att det fanns olika grupper som på olika sätt befann sig utanför arbetsmarknaden och samhället, vilket skulle tyda på att det fanns institutionella och strukturella fel i samhället som gjorde att dessa grupper inte nåddes av ekonomiska och framstegsmässiga förbättringar.

Situationen var inte unik för Sverige, utan liknande förhållanden hade, som tidigare nämnts, uppkommit i flera länder i Västeuropa under 1970- och 1980-talen där vissa grupper, som ofta bestod av unga och invandrare, verkade befinna sig permanent utanför samhället. Kopplat till det ökade behovet av socialhjälp tillsattes under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet flera utredningar för att analysera den uppkomna situationen med att allt fler arbetsföra befann sig utanför arbetsmarknaden. År 1987 kom utredningen *Om socialbidrag – analyser av utvecklingen under 1980-talet* att kartlägga den kraftiga ökningen av understödstagare under början av 1980-talet. Vad man kom fram till var att ökningen av antalet nya socialbidragshushåll under början av 1980-talet främst berodde på det försämrade arbetsmarknadsläget under dessa år³⁹¹, vilket i sin tur ledde till en debatt om huruvida det fanns strukturella och institutionella problem på arbetsmarknaden som skapade en situation där många var utestängda från de tillgängliga arbetena. Det fanns uppenbarligen både arbets sökande och arbetstillfällen, men de fann av någon anledning inte varandra. Tillväxten hade under slutet av 1980-talet börjat sacka efter och man lade nu grunden för en ny mer småföretagarvänlig politik med ökad riskkapitalmarknad, lägre skatter

391 *Ds S 1987:2* s. 15.

och avskaffandet av Arbetsförmedlingens monopol.³⁹² Man ansåg från vissa håll att denna sistnämnda institution var för stelbent för att kunna fånga upp de grupper som hade svårt att komma i sysselsättning och matcha arbetsköpare med arbets säljare. Mot bakgrund av detta ställdes krav på att vidta åtgärder för att göra arbetsmarknaden mer flexibel³⁹³.

År 1990 publicerades utredningen *Perspektiv på arbetsförmedlingen*, där författarna diskuterade behovet av att reformera Arbetsförmedlingens dåvarande struktur för att få fler i arbete och underlätta kontakterna mellan arbets säljare och arbetsköpare³⁹⁴. Ett framträdande förslag var att öppna upp för privata arbetsförmedlare. Förespråkarna hävdade även i andra publikationer att en avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet skulle leda till mer effektiv matchning på arbetsmarknaden, högre rörlighet, flexibilitet och större möjlighet för arbetslösa att komma in på arbetsmarknaden³⁹⁵. De menade att arbetsförmedlingen i sin nuvarande form var för stelbent och inte lyckades fånga upp dem som stod utanför arbetsmarknaden. De första stegen mot en liberalisering av Arbetsförmedlingens monopol togs år 1991, det vill säga innan den ekonomiska krisen hade slagit till. Arbetsförmedlingslagen som antogs år 1992 ersatte 1935 års lag, och från och med år 1993 tilläts privata arbetsförmedlingar att hyra ut arbetskraft. En annan institution som också hamnade under lupp under slutet av 1980-talet, men från ett annat håll, var arbetslöshetskassan. År 1985 tillkallades en särskild utredning för att göra en översyn av arbetslöshetsförsäkringen, där man kom fram till att rätten till ersättning vid studier, säsongarbete, deltidsarbetslöshet och tjänstepensionering skulle vidgas. Dessutom gavs förslag om borttagen karenstid. Utredarna konstaterade att regelverket för arbetslöshetsförsäkringen i stort sett hade varit oförändrat sedan år 1974, däremot hade betydande förändringar ägt rum i de arbetslösas bakgrund. Förr var den vanligaste orsaken till arbetslöshet drifts- och personalinskränkningar, medan den vanligaste orsaken nu hade blivit att ett tidsbegränsat arbete hade upphört³⁹⁶. Arbetslöshetskassan lades således om under slutet av 1980-talet mot en nymodighet av det mer generösa slaget, där man försökte anpassa reglerna

392 ”Proposition 1991/92:51 Om en ny småföretagspolitik.”

393 *Ds 1999:58* s. 114.

394 *SOU 1990:31*.

395 Bergström (2007) s. 8.

396 *SOU 1984:31*, s. 41.

efter den rörliga arbetsmarknaden med en avkommodifiering av den flexibla arbetskraften.

8.4 Slutsatser

Från mitten av 1960-talet hade arbetslöshet som anledning till att man erhöll socialhjälp framträtt som en allt mer central förklaringsfaktor. Från 1960-talet steg också andelen understödstagare av socialhjälp kraftigt, och man började från statens sida sätta in olika typer av åtgärder för att minska beroendet av socialhjälp även bland dem som inte kvalificerade sig för arbetslöshetskassan. En fråga som ställdes i början av kapitlet var *Vad har man från statens sida gjort för att förändra den ekonomiska situationen för de arbetslösa socialhjälpstagarna?* Då det skedde en utveckling där i synnerhet allt fler unga var arbetslösa med socialhjälp, infördes flera avkommodifierande funktioner i det svenska samhället under 1970-talet för att minska socialhjälpbehovet hos denna grupp. Man införde KAS och Soft samt en ungdomslag som en kompletterande struktur till socialtjänsten och arbetslöshetskassan. Dessa tre nya funktioner bidrog till att unga inte längre behövde vända sig till socialtjänsten vid arbetslöshet i samma utsträckning som förr. Det genomfördes därmed olika försök att avkommodifiera den del av arbetskraften som var emellan socialförsäkringar och behovsprövade bidrag.

År 1980 infördes också nya SoL, där arbetslösa för första gången under hela 1900-talet gavs lagstadgad rätt till socialhjälp. Under 1980-talet steg också andelen understödstagare kraftigt, samtidigt som den officiella arbetslösheten sjönk. Detta skapade något av en historisk paradox kring arbetslöshet och socialhjälpstagande, där samvariationen verkade ha upphört. Tidigare forskning har pekat på en allt mer specialiserad arbetsmarknad, där de som erhöll socialhjälp inte hade de kvalifikationer som den moderna arbetsmarknaden krävde. Det här kapitlet lägger till att om man sammanför alla de typer av arbetslöshet som registrerades från och med 1975 så ser man att arbetslösheten ökade i samhället, och i synnerhet blir den partiella arbetslösheten hos kvinnor då framträdande. Därtill kommer det faktum att asylsökande inte fick söka arbete utan var hänvisade till socialhjälp, vilket gör att dessa två gruppers situation kan ha drivit på det ökande socialhjälpstagandet utan att det registrerades i den officiella arbetslöshetsstatistiken. Den paradoxala avsaknaden av samvariation under 1980-talet behöver följaktligen inte vara så stor som den officiella arbetslöshets-

och socialhjälpstatistiken gör gällande. Denna *till synes* historiska paradox, vill säga. Bristen på samvariation mellan arbetslöshet och socialhjälpstagande, i kombination med att en grupp socialhjälpstagare permanent verkade ha tappat relationen till arbetsmarknaden, låg delvis till grund för helt nya teoribildningar. Nya begrepp som florerat ute i den europeiska debatten, som *marginalisering*, *social exkludering* och *två tredjedelssambälle*, fick under 1980-talet fäste i den svenska debatten. Denna nya situation påverkade i sin tur arbetsmarknadspolitiken åt flera olika håll. Under slutet av 1980-talet stärktes arbetslöshetskassan för dem som hade haft marginella positioner på arbetsmarknaden och uppnådde den högsta kompensationsgraden för hela 1900-talet. Några år senare började arbetsförmedlingens monopol att diskuteras som ett problem som hindrade människor att få arbete. Det skedde följaktligen åtgärder som gick i linje med att både avkommodifiera och återkommodifiera arbetskraften under slutet av 1980- och början av 1990-talen.

Den andra avhandlingsfrågan som gäller detta kapitel var *Kan man betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé?* Under 1970 och 1980-talen förbättrades arbetslöshetskassan till sin mest avkommodifierande form under hela 1900-talet, vilket minskade den ekonomiska utsattheten för dem som blev arbetslösa och var medlemmar i en arbetslöshetskassa. Under 1970-talet instiftades också flera olika typer av arbetsmarknadslösningar för att hålla människor borta från socialhjälp vid arbetslöshet. Statens inblandning ökade för dem som hade socialhjälp att falla tillbaka på. Målet, från 1970-talet och framåt, var att människor inte skulle behöva vända sig till socialtjänsten vid arbetslöshet, något som man också delvis lyckades med genom införandet av KAS, Soft och ungdomslagen, vilket minskade den ekonomiska utsattheten i synnerhet för unga som inte kom in på arbetsmarknaden med fasta arbeten. Dessa lösningar var inte lika avkommodifierande som arbetslöshetskassan, men hade en högre avkommodifiering än den behovsprövade socialhjälp. De asylsökande som erhöll socialhjälp hade inte rätt att söka arbete, vilket innebar att de inte utgjorde någon arbetskraftsreserv, utan stod helt utanför arbetsmarknaden. Från denna tid kan man alltså se en kraftig utbyggnad av arbetsmarknadspolitiken där många människor hamnade emellan arbetslöshetskassa och socialhjälp, och under denna period började arbetslösheten att bli skiktad, med flera undre lager som skapades genom utbygganden av arbetsmarknadsåtgärderna. Man kan därmed här se en stratifiering av de arbetslösa, där de som levde på socialhjälp var de mest kommodifierade och här utgjorde

en form av industriell reservarmé. Något mer avkommodifierade var de som sysselsattes inom olika arbetsmarknadsåtgärder, medan de bäst skyddade var de som var berättigade till arbetslöshetskassa, i synnerhet som den också förbättrades under denna period.

9. Återkommodifieringen

9.1 Introduktion och tidigare forskning

Som visades i förra kapitlet kan staten ha stor påverkan på arbetskraftens kommodifieringsgrad, men även den lagstiftning som omgärdar arbetskraftens flexibilitet påverkar; till exempel är möjligheten att hyra ut arbetskraft under kortare tid av betydelse när en industriell reservarmé ska formars. I Sverige skedde en liberalisering av lagstiftningen om uthyrning av arbetskraft under början av 1990-talet. Landet genomgick samtidigt en omfattande ekonomisk kris, med den högsta registrerade arbetslösheten under hela efterkrigstiden. Den arbetslöshet som Sverige hade varit förskonat från, men som drabbade övriga Västeuropa under 1970- och 1980-talet, nådde alltså slutligen Sverige under 1990-talet. Det skedde därtill stora förändringar av bestämmelserna om arbetslöshetskassan, och en ny socialtjänstlag infördes.

Det finns en omfattande forskning om socialhjälpstagandets ökning i Sverige från 1980- till 2010-talet, om varför andelen understödstagare har ändrats, hur sammansättningen sett ut och orsakerna till förändringen. I denna forskning har arbetsmarknadsrelationen för den enskilda individen betonats. Björn Halleröd jämför till exempel två tidsperioder i artikeln *Varför får folk socialbidrag? – Analys av socialbidragstagandets bestämningsfaktorer* där han visar på att det har skett en stor ökning av antalet understödstagande som är under 25 år, invandrare, utländska medborgare, eller arbetslösa utan ersättning³⁹⁷. Halleröd har också i andra arbeten betonat relationen mellan arbetslöshet och socialbidragstagande³⁹⁸. Sten Åke Stenberg har i *Unemployment and Economic Hardship* studerat relationen mellan arbetslöshet och socialbidrag mellan åren 1924 och 1993, och visat på att arbetslösheten spelade en viktig roll för utvecklingen av understödstagandet även i den utvecklade välfärdsstaten³⁹⁹. Thomas Andrén och Björn Gustafsson har i *Patterns of Social Assistance Receipt in Sweden* studerat utvecklingen av svenskföddas socialbidragstagande mellan åren 1987 och 1992

397 Halleröd (2003).

398 Halleröd och Larsson (2008).

399 Stenberg (1998).

och visat på hur den ökade arbetslösheten främst påverkade unga och invandrarers socialhjälpstagande⁴⁰⁰. Åke Bergmark har i sin avhandling *Socialbidrag och försörjning – En studie av bidragstagande bland ensamstående utan barn*, studerat socialbidragsbehovet under året 1988, där han pekar ut arbetslöshet som den viktigaste faktorn till att ensamstående hade sökt socialbidrag⁴⁰¹.

I antologin *Socialbidrag i forskning och praktik* skriver Tapio Salonen i kapitlet ”Hundra år av understöd” att under 1990-talet har arbetslöshet och brist på arbetslöshetsersättning blivit allt viktigare faktorer till varför människor söker socialbidrag⁴⁰². Salonen påpekar även i sin avhandling *Margins of Welfare: A Study of Modern Function of Social Assistance*, med betoningen på 1980-talet, att arbetslöshetens betydelse för socialhjälpens ökning är central, men även att en försvagad och osäker arbetsmarknadssituation kan ha ökat socialbidragsberoendet⁴⁰³. Även Daniel Rauhut har i sin avhandling *Fattigvård, socialbidrag och synen på fattigdom i Sverige 1918–1997* pekat på att vid sidan av arbetslöshet och bristen på arbetslöshetsunderstöd under 1990-talet kan en försvagad relation till arbetsmarknaden vara ett skäl till att behovet av socialhjälp har förändrats⁴⁰⁴. Därtill har även invandrarers socialbidragstagande blivit en allt mer aktuell fråga. I avhandlingen *I Välfärdsstatens väntrum – Studier av invandrarers socialbidragstagande* skriver också Eva M. Franzén att invandrarers svårigheter att komma in på arbetsmarknaden är den centrala aspekten till att socialbidragstagandet är så pass omfattande hos just invandrare⁴⁰⁵. Det har också gjorts åtskilliga andra studier och analyser av Socialstyrelsen, samt ett flertal statliga utredningar i detta ämne⁴⁰⁶.

En annan forskningsinriktning som rör arbetslösa socialhjälpstagare är studiet av utvecklingen av workfareprogram under 2000-talet. Flera studier har pekat på att man under slutet av 1900-talet instiftade allt hårdare arbetskrav på mottagarna av socialhjälp i Sverige. Det blev en övergång mot mera workfare-betonade

400 Andren och Gustafsson (2004).

401 Bergmark (1991).

402 Puide (2000) *Kapitel 3 Hundra år av understöd* Tapio Salonen.

403 Salonen (1993).

404 Rauhut (2002).

405 Franzén (2003).

406 *SOU 1999:46, SOU 1996:151, SOU 2007:2*. Dahlberg, *Välfärdsrådets rapport 2008: fattigdom i folkhemmet: från socialbidrag till självförsörjning*.

program för socialhjälpstagare⁴⁰⁷. Anders Giertz har i sin avhandling *Making the Poor Work – Social Assistance and Activation Programs in Sweden* undersökt de aktiveringsprogram som genomfördes under 1990-talet för att få socialbidragstagare i arbete. Giertz skriver att det huvudsakligen inte var någon större skillnad mellan kommunernas aktiveringsprogram och 1800-talets arbetsanstalter⁴⁰⁸. Det huvudsakliga syftet var att göra socialhjälp så pass motbjudande att man hellre tog lågbetalda arbeten där lönerna låg under fattigdomsgränsen än att fortsätta leva på socialbidrag, menade Giertz⁴⁰⁹. Liknande slutsatser drar även Pia Milton och Reinhold Bergström i utvärderingen *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna*, en modell som skulle skapa ”arbete istället för bidrag” genom att få ut de arbetslösa socialhjälpstagararna i kompetenshöjande arbeten. Milton och Bergström visar också att genom att göra socialbidraget mindre attraktivt, genom allt högre kvalifikationer och kontroll, skulle man öka försörjningsmotivationen hos understödstagarna⁴¹⁰. Pia Milton har även i sin avhandling *Arbete i stället för bidrag – Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna* jämfört utvecklingen för dem som fick ta del av workfare-programmen och dem som inte fick det. Hon pekar på att dessa program inte fick förväntade resultat, utan att workfare-programmen var en ideologiskt konstruerad insats för att göra det jobbigt att vara socialhjälpstagare. I den tidigare forskningen har den ideologiska förändringen med ökad kontroll och ökade krav på understödstagarna betonats⁴¹¹. Det är främst den ideologiska utvecklingen som har studerats, inte så mycket den materiella i form av sammansättningen av socialhjälpstagare.

Det är därmed ett väletablerat och väl utforskat faktum att arbetslöshet har varit den viktigaste förklarande faktorn bakom socialhjälpstagarbehovets fluktuationer sedan slutet av 1980-talet. Tidigare studier har utförts på material från olika databaser, med uppgifter från antingen enskilda år eller några utvalda år som har jämförts med varandra. Studierna är antingen baserade på detaljerade paneldata, vilket gör att man får ingående information för de enskilda åren, eller på att man har följt utvalda individer över tid för att studera deras behov

407 Rauhut (2007), Ekström (2005), Salonen och Ulmestig (2004), Thorén (2005).

408 Giertz (2004).

409 Ibid., s. 209.

410 Milton och Bergström (1998), s. 39.

411 Giertz (2004), Milton (2006).

av socialhjälp. Även den ideologiska förskjutningen i synen på socialhjälp har undersökts, och ett tredje sätt att analysera utvecklingen har varit att samköra statistik för arbetslöshet och socialhjälp⁴¹². Alla dessa metoder och material ger en ökad förståelse för hur socialbidragstagandet har utvecklats.

I detta kapitel används dock ett annat material, nämligen de årliga rapporterna för socialhjälp, arbetskraftsundersökningarna, enskilda utredningar, Socialstyrelsens mer detaljerade statistik från och med år 1998, och slutligen de rapporter som började komma ut från och med 2009 med statistik angående försörjningshinder. Alla dessa har studerats för att kunna analysera utvecklingen av den faktor som så gott som alla studier är överens om har störst förklaringskraft för socialhjälpstagandet från 1980-talet: arbetslösheten. I denna avhandling undersöks hur denna centrala faktor har förändrats över en 25-årsperiod, vilket tidigare inte har gjorts, samt hur dess förändring hänger ihop med förändringen av sociallagstiftningen och socialförsäkringarna. Sambandet mellan en svagare arbetsmarknadssituation och socialhjälp, som i många utredningar har antytts ha förklaringskraft, undersöks här genom att studera relationen mellan tillfälliga arbeten i arbetskraftsundersökningarna och socialhjälp. Det hade varit intressant att studera utvecklingen för invandrare och/eller människor med utländskt medborgarskap som erhållit socialhjälp på grund av arbetslöshet och utvecklingen av tidsbegränsade arbeten, då mycket tyder på att dessa grupper har varit överrepresenterade i sammanhanget. Tyvärr tillåter inte den tillgängliga statistik som här används någon mer djupgående analys av detta samband, men det finns en viss utläggning om tidsbegränsade anställningar för människor med utländska medborgare i appendix (se figur 2A och 3A). Utifrån denna tidigare forskning och ambitionen med denna avhandling berörs följande frågor i detta kapitel:

- Vad finns det för samband mellan tidsbegränsade anställningar, arbetslöshet och andelen som erhållit socialhjälp?
- Vad har man från statens sida gjort för att förändra den ekonomiska situationen för de arbetslösa socialhjälpstagarna?
- Hur har grupperna av arbetslösa socialhjälpstagare varierat i storlek och sammansättning?
- Kan man betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé?

412 Stenberg (1998).

9.2 Arbetslösa socialhjälpstagare åren 1987–2012

Den trendmässiga ökningen av antalet socialhjälpstagare hade pågått sedan 1960-talet. Antalet understödstagare fortsatte också stiga under 1990-talet till en aldrig tidigare skådad nivå, och översteg det absoluta antalet understödstagare från 1930-talskrisen. Närmare bestämt ökade antalet från cirka 515 000 understödda personer strax före den ekonomiska krisen år 1990, tills den nådde sin toppnotering på cirka 750 000 understödda personer år 1997. Detta innebar också att kostnaderna för socialhjälp mer än fördubblades under denna period⁴¹³. Under 1990-talet steg samtidigt arbetslösheten i Sverige, från 1,61 procent år 1989 till 9,48 procent år 1993. Andelen arbetslösa hos socialtjänsten förändrades således kraftigt under 1990-talet. Det finns ingen sammanhängande statistik för hur stor andel som var arbetslösa bland dem som fick understöd före år 1998, utan vad som finns är enskilda nedslag och undersökningar som här sammanlänkas till en längre serie.

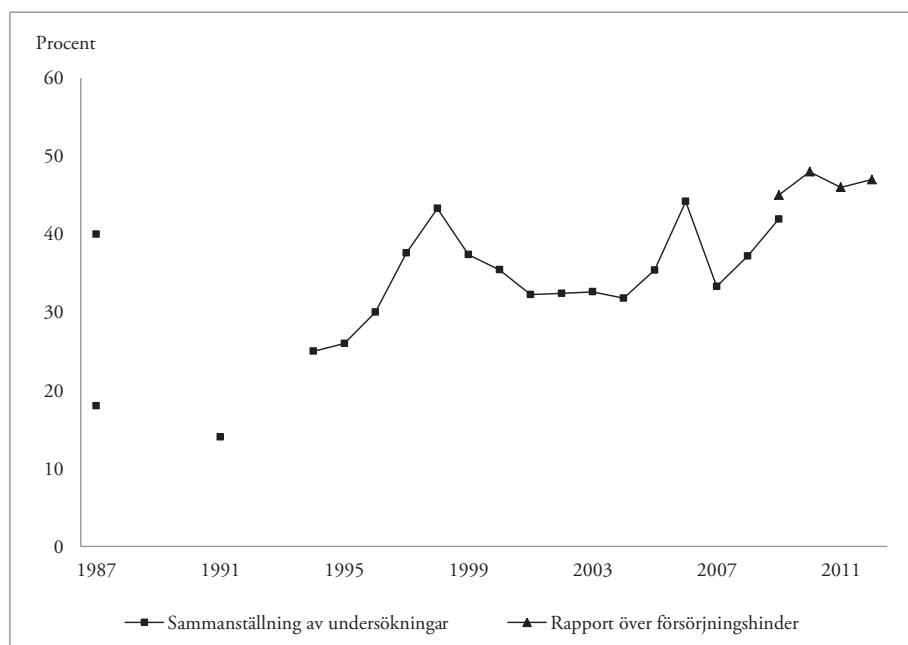
Figur 20 visar på utvecklingen av andelen personer som fått socialhjälp på grund av arbetslöshet mellan åren 1987 och 2012. Kategorin *Sammanställning av undersökningar* är material hämtat från flera olika utredningar. *Rapport över försörjningshinder* är de årliga rapporter som började publiceras år 2009 (en diskussion om detta material återfinns i avsnitt 2.6). Under slutet av 1980-talet var det någonstans mellan 10 och 40 procent av alla som fick socialbidrag som fick det på grund av arbetslöshet, och därefter steg trenden till år 2012, då 47 procent av dem i åldern 18 till 64 – av dem som fick socialhjälp – fick det på grund av arbetslöshet, vilket var den högsta andelen under hela 1900-talet. Anslutningen till arbetslöshetskassorna hade ökat under 1980-talet, vilket märktes i en minskande andel arbetslösa utan arbetslöshetsförsäkring i början av 1990-talet⁴¹⁴. Sambandet att socialbidragstagandet ökade när arbetslösheten sjönk, som under 1980-talet hade väckt huvudbry, ställdes under 1990-talet på ända och fick här en helt omvänd relation. Andelen arbetslösa i befolkningen som stod till arbetsmarknadens förfogande var då klart högre än andelen som behövde socialhjälp i befolkningen (se figur 18). Detta kan bero på att de som blev arbetslösa under 1990-talskrisen var förhållandevis väl försäkrade, och att kompensationsgraden i arbetslöshetskassan hade stigit under 1980-talet, upp

413 SOU 1999:46.

414 SoS: *Social rapport. 1994*, s. 49.

till 90 procent av slutlönen⁴¹⁵. De arbetslösa behövde därför i liten utsträckning vända sig till socialtjänsten för full försörjning eller komplettera sin arbetslöshetskassa med socialbidrag.

FIGUR 20 Procent av samtliga socialhjälpstagare som har erhållit det på grund av arbetslöshet, åren 1987–2012



Källa: Utdrag ur socialstyrelsens statistik, Halleröd, *Varför får folk socialbidrag?* s. 244, *Social rapport 1994*, *Social Rapport 1997*, *Social Rapport 2001*⁴¹⁶, *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2009–2012*, utdrag ur Socialstyrelsens register.

Not: Det finns dubbla serier från och med år 2009, för i undersökningarna över försörjningsstöd inkluderas även de över 65 år, medan i de årliga rapporterna ingår bara människor i åldern 18–64.

Andelen som fick KAS hade också ökat under åren fram till 1992. I *Social Rapport* från 1994 skriver man att år 1993 fick två tredjedelar av de arbetslösa ersättning från arbetslöshetskassan, 12 procent fick ersättning via KAS och 20

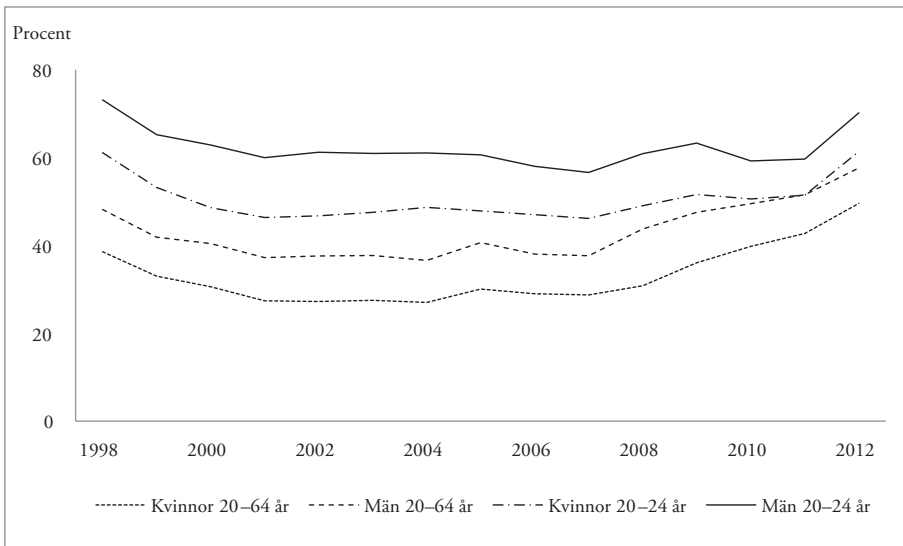
415 Ds S 2007:47, s. 18.

416 SoS: *Social rapport. 1994*, SoS: *Social rapport. 1997*, SoS: *Social rapport. 2001*, Halleröd (2003).

procent saknade helt kontantersättning⁴¹⁷. I förra kapitlet diskuterades också att siffrorna från 1980-talet var underskattade, då asylsökande inte hade rätt att söka arbete, vilket bidrog till att deras arbetslöshet inte syntes inom socialhjälp. När asylsökande fick rätten att börja söka arbete, började de även registreras som att de stod till arbetsmarknadens förfogande, och därmed även som arbetslösa i statistiken. Sammantaget kan alltså statistiken från 1980-talet därför vara missvisande låg.

När antalet socialhjälpstagare nådde sin högsta topp år 1997, fick cirka 37 procent socialhjälp på grund av arbetslöshet, vilket motsvarar ungefär 150 000 hushåll. Från och med år 1998 sjönk det totala antalet understödstagare kraftigt, men andelen som fick understöd på grund av arbetslöshet låg kvar på en hög nivå. Från och med år 1998 finns årlig statistik från Socialstyrelsen över dem som har tagit emot socialhjälp på grund av arbetslöshet.

FIGUR 21 Personer som erhållit socialhjälp på grund av arbetslöshet, åren 1998–2012



Källa: Socialstyrelsens statistik 1998–2012

Not: Statistiken mellan 2009 till 2012 är här inte hämtad från *Statistik överförsörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd*, därför är den högre än i figur 20. Se avsnitt 1.2 *Arbetslöshet som begrepp* för de olika definitionerna.

417 SoS: *Social Rapport. 1994*, s. 49.

Figur 21 visar på andelen understödstagare som erhöll socialhjälp mellan åren 1998 och 2012 på grund av arbetslöshet, uppdelat på män och kvinnor i åldern 20 till 64 år. Den yngsta registrerade gruppen är i denna figur en egen kategori, då de unga ofta anses vara de som erhållit socialhjälp på grund av arbetslöshet i större utsträckning än övriga befolkningen. Med denna figur undersöks om så är fallet. Figur 21 visar att från år 1998 minskar andelen som fick socialhjälp på grund av arbetslöshet fram till år 2007. Från och med år 2007 stiger andelen stadigt varje år fram till 2012. Vad som är tydligt i figuren är att männen fick socialhjälp i klart större utsträckning än kvinnorna på grund av arbetslöshet, både i den yngsta gruppen och i befolkningen som helhet. I den yngsta gruppen är skillnaden mellan de unga männen och de unga kvinnorna ungefär 10 procent under perioden, skillnaden mellan män och kvinnor i hela befolkningen är något mindre. I figur 21 konvergerar andelen män i åldern 20 till 64 år med andelen unga kvinnor, och år 2011 är det en lika stor andel unga kvinnor som män i åldern 20 till 64 år som får ekonomiskt understöd på grund av arbetslöshet. Kvinnor i ålder 20 till 64 år ökar från 28 till 46 procent mellan åren 2007 och 2012, och män i samma ålder från 37 till 57 procent, vilket nästan är en 20-procentig ökning i båda grupperna. I den yngsta gruppen ökar kvinnorna i åldern 20 till 24 år, från 46 till 61 procent mellan åren 2007 och 2012, och männen i samma åldersgrupp från 56 till 70 procent, vilket ungefär motsvarar en 15-procentig ökning. Den trendmässiga ökningen av arbetslösheten som anledning till att man har erhållit socialhjälp blev allt mer framträdande för varje år efter 2007. Situationen för hela den vuxna befolkningen i arbetsför ålder börjar också att i allt större utsträckning närma sig de ungas situation. Det är tydligt att denna anledning till att man erhållit understöd har stigit kraftigt från slutet av 1980-talet, men orsaken går att söka i flera olika faktorer, bland annat en förändrad arbetsmarknad, arbetslöshetskassa och socialtjänstlag. Även en ökning av de tidsbegränsade anställningarna kan ha påverkat. Ökningen av andelen arbetslösa kan också bero på en minskning av andra anledningar till att man har erhållit understöd. Fortsättningen av detta kapitel vigs åt att undersöka de faktorer som kan ha gjort att faktorn arbetslöshet för att få socialhjälp har ökat.

9.3 Tillfälliga anställningar, arbetslöshet och socialhjälp

I studier ända från 1960-talet har forskare pekat på att tidsbegränsade, tillfälliga och behovsanställningar har varit nära förknippade med att den anställda inte

har kvalificerat sig för socialförsäkringarna och som arbetslös därmed har vänt sig till socialtjänsten⁴¹⁸. I utredningen *Arbetsmarknadspolitik under omprövning* från 1984 skriver man att den vanligaste anledningen till arbetslöshet mellan åren 1980 och 1983 var att tidsbegränsade arbeten hade upphört, till skillnad från tidigare, då det var vanligare med rationaliseringar som huvudsakligt skäl till uppsägningar⁴¹⁹. I utredningen *Om socialbidrag* som publicerades år 1987, vars syfte var att utreda den ökande andelen socialbidrag, återkommer man flera gånger till att utvecklingen med fler tidsbegränsade arbeten troligen låg bakom att så många arbetslösa fick vända sig till socialtjänsten under 1980-talet⁴²⁰. Under 1980-talet började man också diskutera begreppet *den permanenta tillfälligheten*⁴²¹ med syftning på hur allt större grupper, i synnerhet unga kvinnor, rörde sig mellan tillfälliga arbeten, KAS och utbildningsbidrag, något man menade troligtvis gav upphov till ett ökat behov av socialhjälp⁴²². Under slutet av 1990-talet och under 2000-talet hade dessa typer av tillfälliga anställningar uppmärksammas allt mer och gett upphov till åtskilliga studier och böcker i ämnet⁴²³. Det finns studier som har pekat på både att tillfälliga anställningar har ökat kraftigt och att det kan finnas ett samband mellan utvecklingen av tillfälliga och tidsbegränsade anställningar och behovet av socialhjälp, men ingen har visat på ett längre samband mellan tillfälliga anställningar och socialhjälpstagande i Sverige. I flera studier har också kvinnor genomgående pekats ut som den grupp som innehaft tillfälliga anställningar i högst utsträckning, och därmed också haft en svagare förankring både på arbetsmarknaden och inom välfärdsstaten, med följderna att kvinnor har varit särskilt utsatta⁴²⁴.

Före år 1987 finns det ingen kontinuerlig statistik om de tidsbegränsade anställningarna, men från detta år och framåt går det i *Arbetskraftsundersökningarna* att följa andelen som haft tidsbegränsad anställning i förhållande till den totala andelen anställda. Detta ger en bild av hur den svenska arbetsmarknaden har förändrats över tid, och hur stor andelen tidsbegränsade arbeten har varit i

418 Inghe (1960) s. 280.

419 *SOU 1984:31*, s. 41.

420 *Ds S 1987:2*, s. 71–77.

421 Knutsson och Stridsman (1988) s. 138, Isaksson och Svedberg (1989).

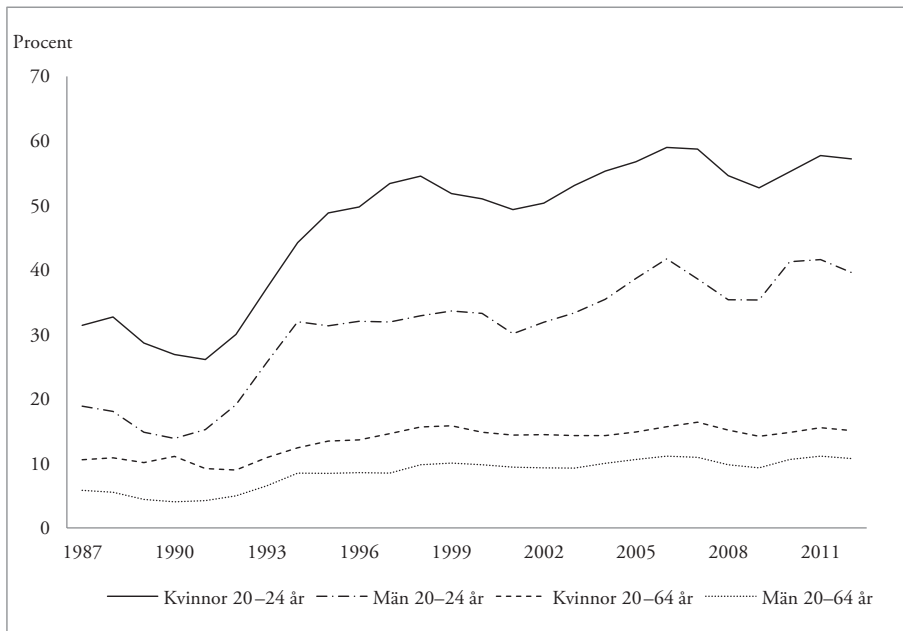
422 *Ds S 1987:2* s. 71–73.

423 Stenberg (1998), *SoS: Social rapport. 2001*, s. 45, Milton (2006) s. 25, *SOU 2007:2*, s. 143, *SOU 1993:52* Kjellberg (2010).

424 *Ds S 1987:2* s. 240 s. 71–73, *SoS: Social rapport. 1997*, s. 17.

förhållande till den totala andelen anställda. Tidsbegränsade anställningar innefattar vikariat, provanställningar, säsongsarbete, behovs- och projektanställningar. Det har också påpekats att typen av tidsbegränsade anställningar förändrades med tiden: I *Social rapport* från år 2001 skriver man till exempel att vikariat utgjorde nästan hälften av alla tidsbegränsade anställningar i början av 1990-talet. Andelen för denna typ av tidsbegränsade arbete har sedan minskat till cirka 35 procent år 1998 medan behovsanställningarna och projektanställningarna, som är osäkrare typer av arbeten, hade fördubblat sina andelar⁴²⁵. Kvinnors deltidsarbete hade minskat samtidigt som andra typer av tidsbegränsade anställningar ökat. Man har också ofta hävdats att de är de unga som innehaft de osäkra anställningarna.

FIGUR 22 Den procentuella andelen av de sysselsatta som hade tidsbegränsade arbeten åren 1987–2012



Källa: Arbetskraftsundersökningarna 1987–2012.

425 SoS: *Social rapport*. 2001, s. 45.

Figur 22 visar andelen med tidsbegränsade anställningar av det totala antalet sysselsatta, dels i åldern 20 till 24 år och dels i åldern 20–64 år, mellan åren 1987 och 2012, uppdelat i män och kvinnor. (De som i AKU:erna klassificerats som sysselsatta är anställda med tidsbegränsade anställningar, anställda med fasta anställningar samt företagare och med dem medhjälpande familjemedlemmar.) Fram till början av 1990-talet sjönk andelen tidsbegränsade anställningar i synnerhet för den yngsta gruppen, för att sedan tydligt vända uppåt. Från början av 1990-talet är trenden ökande fram till år 1998 och därefter mattas ökningstakten av. Ökningen under början av 1990-talet sammanföll med legaliseringen av privata arbetsförmedlingar, så kallade bemanningsföretag, och kan med största sannolikhet hänföras till denna lagändring. Att legalisera privata arbetsförmedlingar var ett steg mot en mer småföretagsvänlig politik, enligt den proposition som den sittande regeringen lade fram⁴²⁶. Syftet var att skapa en bättre fungerande arbetsmarknad och arbetsförmedling och tillgodose, i synnerhet, småföretags behov av tillfällig arbetskraft. Införandet av denna lag omgavs dock av vissa restriktioner för uthyrning. I den nya lagen står det att man som längst får använda hyrd arbetskraft i fyra månader och att ett företag endast får anlita hyrd arbetskraft om det föranledes av ett tillfälligt extra behov av arbetskraft⁴²⁷.

Från och med år 1993 fick bemanningsföretagen hyra ut arbetskraft på längre eller kortare tid. I figur 22 ser man år 1987 att 5,8 procent av männen i åldern 20–64 år hade en tidsbegränsad anställning, medan denna siffra år 2012 var uppe på 10,7 procent, vilket innebär en 84-procentig ökning. För kvinnor i åldern 20–64 ändrades andelen med tidsbegränsade anställningar från 10,9 procent till 15,1 procent mellan åren 1987 och 2012 – det vill säga en ungefärlig 42-procentig ökning. För männen i åldern 20–24 år hade andelen med tidsbegränsade arbeten stigit från 18,8 till 39,1 procent år 2012, vilket innebär en 107-procentig ökning. För kvinnorna i åldern 20–24 år gick ökningen av tidsbegränsade arbeten från 32,7 till 57,2 procent, vilket innebär en 74-procentig ökning för kvinnorna. Det var alltså fortfarande en större andel kvinnor som innehade tidsbegränsade anställningar år 2012, men den relativa ökningen hade varit klart större hos männen, både bland de yngre och

426 "Proposition 1991/92:51 Om en ny småföretagspolitik."

427 "Lag (1991:746) Om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft.", Lag (1993:440) om privat arbetsförmedling, *SOU 1992:116*.

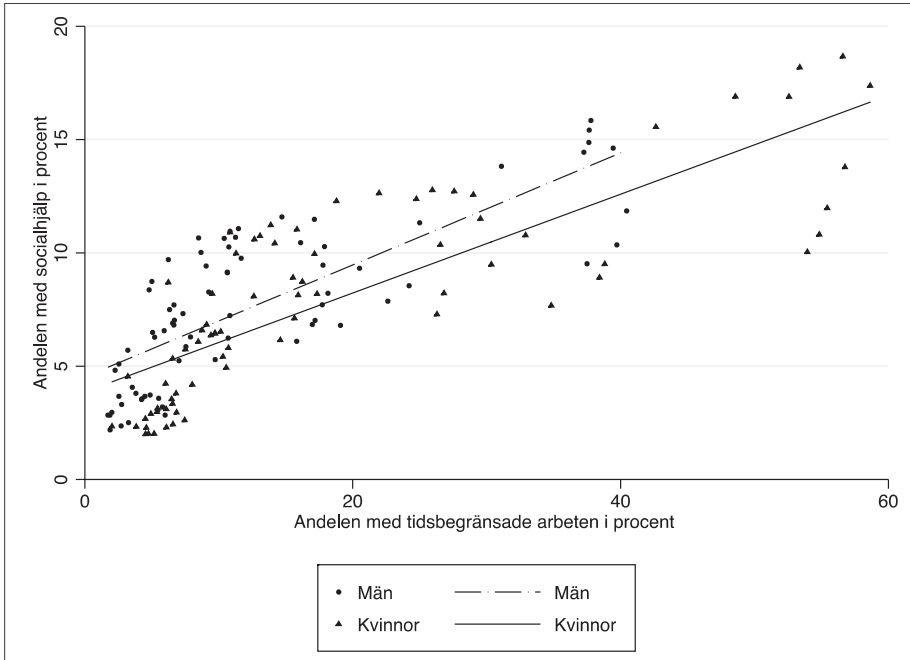
i befolkningen som helhet. Från 1990-talet skedde det sammantaget klara försämringar för män som grupp på flera delar av arbetsmarknaden. Kvinnor hade fortfarande lägre löner, tillfälliga anställningar i större utsträckning, och de hade sammantaget en ekonomiskt svårare och osäkrare position än män, men det som skedde från och med 1990-talskrisen var att männens procentuella ökning av tidsbegränsade anställningar gick snabbare än kvinnornas och allt fler män hamnade i en arbetsmarknadssituation som tidigare främst hade varit vigd åt kvinnorna. Under 1990-talet drabbades fler män än kvinnor av arbetslöshet och inkomstförluster. I *Social rapport* från år 2001 pekar författarna på att från åren 1991–1992 skedde ett trendskifte: härifrån minskade den manliga kärnarbetskraften och man noterar också att bland kvinnorna var svackan mindre markant⁴²⁸. Under åren 1990–1994 sjönk arbetsinkomsterna för cirka 10 procent av männen och 6 procent av kvinnorna i åldern 25–64 år⁴²⁹. Männen genomgick alltså, som grupp, i ekonomiska termer en större relativ försämring under den här perioden. Mäns och kvinnors situation på arbetsmarknaden kom följaktligen allt mer att likna varandra på flera olika plan.

En fråga i detta kapitel är vilket samband det finns mellan tidsbegränsade anställningar och behovet av socialhjälp under den här perioden. Från och med år 1987 fram till år 2001 finns det jämförbar statistik för socialhjälp och arbetslöshet som går att analysera för att studera detta samband. Utifrån denna statistik går det att skapa en variabel för tidsbegränsade anställningar, det vill säga andelen som har tidsbegränsade anställningar i förhållande till de sysselsatta (det vill säga alla med tidsbegränsade eller fasta anställningar samt företagare och med dem medhjälpande familjemedlemmar). Variabeln för socialhjälp mäts i procent av befolkningen som fått socialhjälp. Tyvärr tillåter inte denna statistik en uppdelning i medborgarskap eller i personer med utländskt ursprung, men däremot en uppdelning av könen. Åldersgrupperna är uppdelade i 18–24, 25–29, 30–39, 40–49 och 50–59 år. Detta ger tio nerslag då båda könen åldersgrupper summeras. Tio nedslag gånger 15 år blir sammantaget 150 observationer i spridningsdiagrammet (figur 23, 24 och tabell 6) Av denna statistik går det sedan att göra OLS-sambandsanalyser.

428 SoS: *Social Rapport. 2001*, s. 51.

429 SoS: *Social Rapport. 1997*, s. 90.

FIGUR 23 Den procentuella andelen med tidsbegränsade anställningar respektive socialhjälp åren 1987–2001 för kvinnor och män i åldern 18 till 59 år



Källa: *Arbetskraftsundersökningarna* och de årliga rapporterna från Socialstyrelsen.

Not: Efter år 2001 är statistiken från *Arbetskraftsundersökningarna* uppdelad på sådant sätt att den inte går att jämföra med socialhjälpstatistiken.

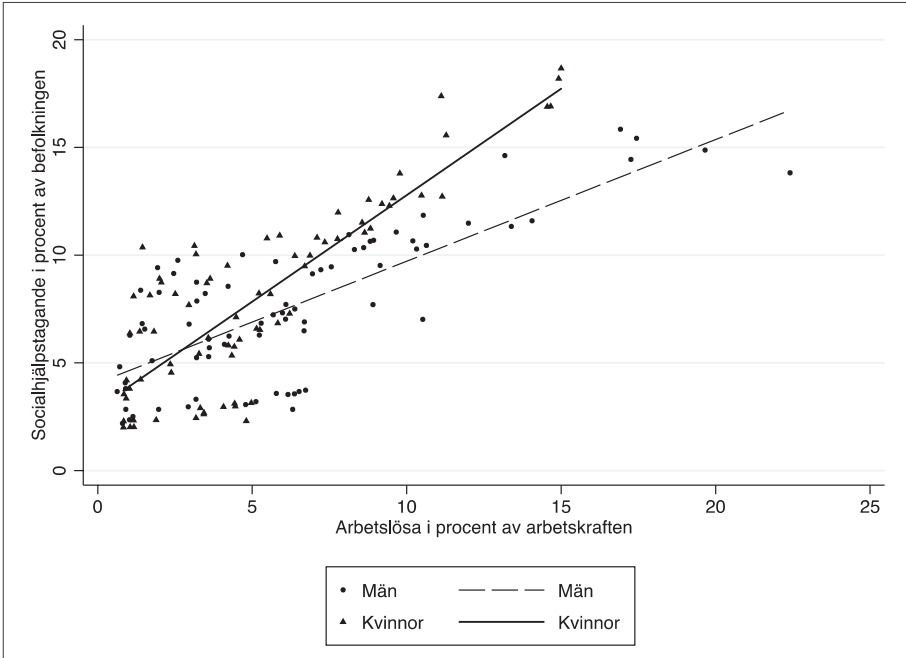
Figur 23 visar på sambandet mellan tillfälliga anställningar och socialhjälp i procent för män och kvinnor mellan åren 1987 och 2001. Kvinnornas linjära samband visas av en heldragen linje medan männens är streckad. Varje punkt motsvarar en viss åldersgrupps relation mellan tillfälliga anställningar och arbetslöshet under ett visst år, uppdelat på kvinnor respektive män (till exempel relationen mellan socialhjälp och tillfälliga anställningar för män 30–39 år gamla år 1994). Spridningsdiagrammet visar att det finns ett tydligt samband mellan andelen sysselsatta som hade tidsbegränsade anställningar och andelen av samma kön och åldersgrupp som behövde socialhjälp. Spridningsdiagrammet visar också att det linjära sambandet är lika starkt för kvinnor som för män. Kvinnor har dock haft tidsbegränsade anställningar i större utsträckning än vad män har haft, och därför är deras linjära samband också längre. Männens

linjära samband börjar däremot på en högre nivå än kvinnornas, vilket innebär att männens socialhjälpstagande under perioden har varit större än kvinnornas. Vad som är påfallande här är att männen och kvinnornas relation mellan tidsbegränsade anställningar och socialhjälp är så pass lika. Män med tidsbegränsade anställningar är i lika stor utsträckning som kvinnor hänvisade till socialhjälpen, vilket tyder på att män och kvinnors ekonomiska utsatthet utvecklas förhållandevis lika.

En annan faktor som har varit central för att förklara socialhjälpstutvecklingen under 1990-talet, och som avsnittet om tidigare forskning pekade på, var arbetslöshet som en framträdande orsak till att människor har fått socialhjälp. I tabell 5 (avsnitt 7.4.2) var sambandet mellan arbetslöshet och socialhjälp mycket starkt hos alla åldersgrupper och för båda könen under 1990-talet, något som gjorde att detta decennium avvek från de närmast föregående, där sambandet hade varit mer skiftande. Med existerande statistik går det att visa på sambandet mellan arbetslöshet och socialhjälpstagande mellan åren 1987 och 2001 i ett spridningsdiagram. Variabeln för arbetslöshet är baserad på den arbetslöshetsstatistik som finns att tillgå i *Arbetskraftsundersökningarna*, det vill säga andelen arbetslösa som stod till arbetsmarknadens förfogande, medan variabeln för socialhjälp är konstruerad på samma sätt som i figur 23. Antalet observationer även i denna figur är 150, och varje punkt motsvarar ett år för en viss ålderskohort.

Figur 24 pekar på ett samband mellan ökningen av arbetslöshet och ökningen av socialhjälp mellan åren 1987 och 2001: stiger arbetslösheten, ökar behovet av socialhjälp. I detta spridningsdiagram har dock de linjära sambanden för män och kvinnor inte samma lutning som i figur 23. Här är relationen mellan arbetslöshet och socialhjälp för kvinnor mer direkt; ökar arbetslösheten, ökar socialhjälpen mer hos kvinnor än hos män. Männen har däremot en högre registrerad arbetslöshet, i synnerhet under krisåren kring 1993, vilka utgörs av punkterna längst till höger. Detta indikerar att männen vid arbetslöshet var bättre skyddade av arbetslöshetskassorna än vad kvinnorna var, och att de under 1990-talet inte behövde vända sig till socialtjänsten vid arbetslöshet i samma utsträckning som kvinnorna. För kvinnorna är relationen mera direkt: ökar arbetslösheten, ökar behovet av socialhjälp förhållandevis direkt.

FIGUR 24 Den procentuella andelen arbetslösa respektive med socialhjälp åren 1987–2001 för kvinnor och män i åldern 18 till 59 år



Källa: *Arbetskraftsundersökningarna* och de årliga rapporterna från Socialstyrelsen.

Not: Efter år 2001 är statistiken från arbetskraftsundersökningarna uppdelad på sådant sätt att den inte går att jämföra med socialhjälpstatistiken.

Genom att göra en sambandsanalys mellan hur mottagandet av socialhjälp har samvarierat med tidsbegränsade anställningar och arbetslöshet går det att analysera vad dessa faktorer har haft för betydelse, samt om tidsbegränsade arbeten och arbetslöshet har påverkat varandra. Eftersom de yngre i tidigare forskning genomgående har utpekats som de som främst påverkas av en osäker arbetsmarknad, får de i åldersgruppen 18 till 24 år utgöra en egen grupp. Tyvärr överensstämmer den inte helt med åldersgruppen i figur 22, då statistiken inte helt matchar. Sambandsanalysen i tabell 6 är också en jämförelse av relationen för kvinnor och män. Det hade givetvis varit intressant att kunna avgöra vilka som var invandrare eller människor med utländskt medborgarskap, men tyvärr tillåter inte statistiken en sådan variabel. Den beroende variabeln i sambandsanalysen är andelen i procent av befolkningsgruppen som har fått socialhjälp.

De förklarande variablerna är Arbetslöshet och Tillfälliga anställningar, båda konstruerade på samma sätt som variablerna i spridningsdiagrammen här ovan. I denna sambandsanalys förväntas Arbetslöshet påverka starkast, då denna variabel genomgående har utpekats som central i tidigare studier. Även variabeln Tidsbegränsade anställningar förväntas vara positiv, eftersom tidigare studier också har antytt att denna ska ha betydelse. Det är svårare att uttala sig om skillnaden mellan könen, men sambandet skulle kunna vara något starkare för män, eftersom de i större utsträckning har behövt socialhjälp enligt övriga resultat i avhandlingen.

Tabell 6 visar på sambandet mellan socialhjälp, tillfälliga anställningar och arbetslöshet för kvinnor och män i åldersgruppen 18 till 59 år mellan åren 1987 och 2001. De bivariata regressionerna (i kolumn 1) visar på korrelationen för en enskild variabel. De multivariata regressionerna visar på sambandet när flera variabler har samkörts i samma regressioner och därefter har konstruerats på olika sätt för att se om resultaten är stabila i olika typer av konstellationer. I appendix finns resultaten från sambandsanalysen, som även inkluderar standardfelet (se appendixtabellerna A5 och A7). De bivariata regressionerna visar på ett mycket starkt samband mellan arbetslöshet och socialhjälp mellan åren 1987 och 2001, vilket stämmer överens med resultatet i tabell 5 för 1990-talet: när arbetslösheten stiger, stiger också antalet socialhjälpstagare. Det är tydligt att variabeln Arbetslöshet har en starkt positiv påverkan, som också är statistiskt signifikant rakt igenom sambandsanalysen. Den första multivariata regressionen (kolumn 2) med alla variabler för åldern 18–59 år, vilken får anses vara den mest representativa utifrån denna regression, visar att om arbetslösheten stiger med 1 procent, stiger socialhjälpstagandet med 0,4 procent.

Även variabeln Tidsbegränsade anställningar har en positiv påverkan på socialhjälpstagandet som är statistiskt signifikant rakt igenom. Detta betyder att när andelen med tillfälliga anställningar ökar med 1 procent ökar socialhjälpstagandet med 0,14 procent i regression 2. Denna slutsats stärker i viss mån huvudtesen i denna avhandling om att de som agerar industriell reservarmé och har tillfälliga anställningar i samhället återfinns hos socialtjänsten vid arbetslöshet. Dock verkar det finnas en samvariation mellan tillfälliga anställningar och arbetslöshet som gör att de får samma effekt. När antingen Arbetslöshet eller Tidsbegränsade anställningar tas bort, påverkas den andra av dessa variabler tydligt positivt. Variabeln (Kön: man) är å andra sidan inte

TABELL 6 Resultat från regressioner som analyserar sambandet mellan tidsbegränsade arbeten, arbetslöshet och socialhjälpstagande mellan åren 1987 och 2001

		<i>Beroende variabel: socialbidragstagande i procent av befolkningen</i>						
		1	2	3	4	5	6	7
Ålder		18-59	18-59	18-59	18-59	18-24	18-24	18-24
	Bivariat regression	Multivariat regression	Multivariat regression	Multivariat regression	Multivariat regression	Multivariat regression	Multivariat regression	Multivariat regression
Arbetslöshet %	0,705***	0,419***	0,724***	0,494***				0,557***
Tidsbegränsade anställningar %	0,218***	0,140***	0,227***	0,068*				0,230***
Kön: man %	-0,375*	0,045*	1,081***	-1,203***	-1,861**	1,880*		-3,098***
n		150	150	150	150	30	30	30
F-test		147,05***	129,73***	119,00***	53,45***	10,47***		69,73***
Adjusted R ²		0,746	0,633	0,425	0,844	0,274		0,572

Not 1: Tabellen visar icke-standardiserade koefficienter. Den första kolumnen visar koefficienter från fem separata regressioner med bara en förklarande variabel i raket. Övriga kolumner visar resultat från multivariata regressioner. Statistisk signifikans anges med asterisker, * p < 0,10, ** p < 0,05 och *** p < 0,01.

Not 2: Antalet observationer förkortas till n.

alls stark, utan är den variabel som svänger från negativ till positiv och tillbaka till negativ. *Kön: man* är troligen starkt korrelerat med arbetslöshet och därför blir koefficienterna något märkliga. Utifrån denna sambandsanalys går det inte att säga något generellt om kvinnors och mäns relation till socialhjälp mellan åren 1987 och 2001.

För den yngsta gruppen, de mellan 18 och 24 år, finns också ett positivt samband mellan tidsbegränsade anställningar och arbetslöshet. Om man utgår från den femte kolumnen, vilken inkluderar alla variabler, visar den på att variabeln Arbetslöshet har stor betydelse för denna grupps socialhjälpstagande. Det var dock inte bara arbetsmarknaden som kraftigt förändrades under denna period – även socialpolitiken lades om under 1990-talet.

9.4 2001 års socialtjänstlag

Socialtjänstlagen (SoL) från år 1982 reviderades år 1998 och infördes år 2001. Här bytte man också namn på socialbidraget till det övergripande begreppet *försörjningsstöd* – det blev nu ett stöd som både inkluderade socialbidrag och introduktionsersättning för invandrare. I den nya lagen står det att försörjningsstöd ska täcka en skälig levnadsnivå och bedömas i ett samspel med rättspraxis och precisering⁴³⁰. Bidragsnormen blev mindre generös i nya SoL och man gick mot en ökad detaljgranskning av försörjningsstödet. Men det var inte bara kraven som höjdes, utan även bidragsnormen blev mindre generös och mer homogen via införandet av den nya riksnormen. I riksnormen ingick utgifter för bland annat livsmedel, kläder och hygien, medan skäliga kostnader bestod av kostnader för bland annat boende, hushållsel och försäkringar. Utöver dessa utgifter kunde man ansöka om ytterligare medel för exempelvis möbler, husgeråd och läkarvård; biståndet för dessa utgifter prövades individuellt⁴³¹.

I den nya socialtjänstlagen angavs också specifikt att socialbidragstagare som var under 25 år gamla kunde ges skyldighet att delta i kompetensutvecklande verksamhet för att vara berättigade till understöd. Denna utveckling följer en internationell trend där socialhjälpstagare krävs på motprestationer för att erhåll-

430 *SOU 1999:97*.

431 *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2012*, s. 7.

la sina bidrag, ett fenomen som kommit att kallas för workfare⁴³² (se avsnitt 2.4 och 4.6.2 för detaljer kring detta). Tidigare studier har pekat på att utvecklingen mot workfare är en ideologiskt färgad utveckling med ökad kontroll och ökade krav på understödstagarna som nu fick fäste i Sverige⁴³³, men det finns också en annan aspekt av utvecklingen av workfareprogram som ofta har förbisetts: Sammansättningen av dem som erhållit socialhjälp hade förändrats över tid, och som detta kapitel har visat hade en ny arbetsmarknadssituation skapats, med allt fler arbetslösa understödstagare som hade mycket kontakt med socialtjänsten. Sammansättningen av understödstagare påverkade alltså socialtjänstens roll i samhället. Socialtjänsten skulle nu mera aktivt arbeta för socialhjälpstagarna skulle stå till arbetsmarknadens förfogande. Utvecklingen av hjälpklientelet mot en allt större andel arbetslösa, tillsammans med en ideologisk förändring, kan troligen sammantaget förklara förändringen av socialtjänstens roll och utvecklingen mot mera workfare-inspirerade metoder i Sverige under 2000-talet. Under detta årtionde började man också i allt större utsträckning belysa att grupper som hade invandrat eller rest till Sverige befann sig i fattigdom och utanför alla officiella register, men ändå på olika sätt försörjde sig i landet, ibland med svarta arbeten, ofta med dåliga anställningsvillkor och låga löner. Dessa utgjorde ett ytterligare skikt av arbetskraften.

Den sammantagna effekten av 2001 års socialtjänstlag var att kraven otvivelaktigt ökade för stora mottagargrupper. Socialhjälpens gick mot en ökad restriktivitet och kontroll. Kraven på att arbetslösa understödstagare skulle stå till arbetsmarknadens förfogande stärktes. Det skedde följaktligen en brytning inom socialpolitiken under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet. Från 1918 års lag och framåt hade sociallagarna gått mot ökad generositet och inkludering, och det hade över tid blivit allt lättare för arbetslösa att få rätt till understöd. I och med SoL 2001 ändrades färdriktningen och man gick mot ökad restriktivitet och ökade krav på understödmottagarna. Att man från socialtjänstens sida kunde börja kräva arbetsprestation av de understödda, under marknadslön, för att få ut sina bidrag var något som tidigare inte hade förekommit vare sig inom fattigvården eller socialhjälpens. Tidigare hade man sträckt sig till att understödstagare måste stå till arbetsmarknadens förfogande och ta första bästa tillgängliga arbete. Värt att notera är att från och med år

432 Soss, Fording och Schram (2011), Peck (2001).

433 Giertz (2004) s. 16–17, Milton (2006) s. 12–16.

1997 började antalet understödstagare att sjunka kraftigt, vilket kan förklaras av en ekonomiskt förbättrad konjunktur. Den nya sociallagen infördes år 2001 och efter det fortsatte också andelen understödstagare att sjunka. Att det blev svårare att bli berättigad till understöd kan ha haft effekt. Men socialhjälpen var inte det enda understödet som genomgick en omfattanden förändring från 1990-talet, även arbetslöshetskassan genomgick nu stora omläggningar.

9.5 Förändringar av arbetslöshetskassan

Under i princip hela 1900-talet hade arbetslöshetskassan präglats av en bredare inkludering, ökad statlig subventionering och generösare kompensation, men från och med 1990-talet skedde flera minskningar av dess täckningsgrad och hårdare kvalifikationskrav infördes. Först skedde flera omläggningar mellan åren 1993 till 1998: Kompensationsnivån, som tidigare var satt till 90 procent av dagsinkomsten, sänktes till 75 procent år 1996. År 1997 höjdes den till 80 procent. Från 1997 var man också tvungen att ha arbetat sex av de senaste tolv månaderna för att ha rätt till ersättning. Karenstiden förlängdes från 20 till 45 dagar. År 1998 skärptes även inträdeskraven för att få medlemskap i arbetslöshetskasseförsäkringen, vilket innebar att färre var kvalificerade för arbetslöshetsersättning. De som ändå fick den, fick alltså inte lika hög ersättning som tidigare och därmed var den inte lika avkommodifierande.

I samband med en lagändring år 1998 togs även KAS bort, som infördes år 1974 för att hålla främst unga borta från socialhjälpen och stimulera fler yngre till att komma ut i arbete snabbare. Samtidigt introducerades studerandevillkoret i försäkringen år 1998. Studerandevillkoret innebar att arbetslösa var berättigade till ersättning enligt grundförsäkringen (ett grundbelopp) utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret, om de hade stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen, eller hade förvärvat arbetat i minst 90 kalenderdagar under en ramtid av 10 månader i anslutning till att de hade avslutat en utbildning på heltid under minst ett läsår, och som berättigade till studiestöd enligt studiestödslagen. Från år 1998 startades också den kompletterande arbetslöshetskassan, Alfa-kassan. Alfa-kassan bildades av Arbetslöshetskassornas Samorganisation som ett komplement till de traditionella arbetslöshetskassorna, och var fristående från fackförbund och andra intresseorganisationer. Både anställda och företagare kunde bli medlemmar och denna kassa var dessutom öppen för alla yrkeskategorier på arbetsmarknaden.

Alfa-kassan kunde dessutom innefatta samtliga som var verksamma på den svenska arbetsmarknaden, och den kunde betala ut inkomstrelaterad ersättning.

Från och med 1990-talet utvecklades också flera olika typer av aktiveringspolitik för arbetslösa, som Arbetslivsutveckling (ALU), Aktivitetsgarantin och Plusjobb. Från och med år 2007 utvecklades än flera typer som Instegsjobb, Nystartsjobb, etc. Från samma år skedde också flera omfattande förändringar av arbetsmarknadspolitiken.

Det andra steget i omläggningen av arbetslöshetskassan togs år 2007 i och med det som kom att kallas Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB). Härmed gjorde man omfattande förändringar av åtgärderna från 1998. Man införde en deltidbegränsning som gällde både fasta deltidsanställningar och tillfälliga anställningar, vilket minskade andelen deltidsarbetslösa som fick arbetslöshetskasseersättning. Från och med nu hade deltidsarbetslösa personer rätt till högst 75 ersättningsdagar per ersättningsperiod i samband med deltidsarbete. Det infördes också hårdare arbetsvillkor, som innebar att man under 12 månaders ramtid måste ha förvärvat arbetat 80 timmar per månad i minst 6 månader, mot tidigare 70 timmar. Detta slog särskilt hårt mot deltidsarbetande; en halvtidsanställd fick svårt att klara det skärpta arbetsvillkoret på 80 timmar per månad. Det skapades också ett fas-system – även kallat Sysselsättningsfasen – där meningen var att man över tid skulle stärka den arbetslösa genom arbete, och att människor inte skulle fastna i långtidsarbetslöshet. Detta fassystem sätter igång efter man varit arbetslös i 300 dagar. Den första fasen, som gick under namnet Fas 1, pågår under de första 150 ersättningsdagarna, där man får hjälp av en så kallad coach att skriva CV och hitta arbete. Fas 2 börjar de nästkommande 300 ersättningsdagarna och härmed har man möjlighet att delta i olika aktiviteter, som start av näringsverksamhet, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, arbetsträning eller olika utbildningar. Sista stadiet är fas 3, vilken infaller för dem som är arbetslösa efter 450 dagar inom ramen för den nya jobb- och utvecklingsgarantin. Den som inte har fått ett jobb efter 450 dagar ska erbjudas en sysselsättning hos en så kallad samordnare, och samtidigt sänks ersättningsutbetalningen till 65 procent av den tidigare slutlönen. Regeringen motiverade fas-systemet bland annat med att långtidsarbetslösa behöver gemenskap och någonstans att gå, få möjlighet att skaffa sig nya meriter, referenser och kontakter som är tänkta att leda till andra framtida arbeten, även om fas 3 inte motsvarar en konventionell anställning med lön. Den som inte uppfyllde

villkoren för att få arbetslöskassa fick ingen ersättning eller något aktivitetsstöd i fas 3, och blir då hänvisade till respektive hemkommuns försörjningsstöd.

Arbetslöshetskassan, som tidigare hade subventionerats av staten till 90 procent, förändrades nu mot mer försäkringsbetonade former, där medlemmarna i arbetslöshetskassorna själva skulle bidra i större utsträckning. Kostnaderna för arbetslöshetskassan steg därmed för anställda i branscher som hade hög arbetslöshet. År 2007 avskaffades också studerandevillkoret, vilket innebar att studerande inte längre hade rätt till ekonomisk ersättning från arbetslöshetskassan, som de haft sedan 1998. Att både KAS och studerandevillkoret hade tagits bort, medförde framförallt att unga ställdes utan försäkringsskydd. I studier över hur arbetslöshetskassan har förändrats efter år 2007 har man pekat på de massavhopp som har skett. Anders Kjellberg skriver i studien *Vilka "hoppade av" a-kassan eller avstod från att gå med? En studie av a-kassornas medlemsras* att totalt minskade antalet arbetslöshetskassemedlemmar med nästan 500 000 personer mellan åren 2006 och 2008⁴³⁴. Avhoppet var störst bland yngre och i den äldsta åldersgruppen, de som närmade sig pensionen. Kjellberg konstaterar också att vid slutet av år 2010 stod drygt 1,4 miljoner personer utanför a-kassan⁴³⁵. 1,4 miljoner är en siffra som är identisk med antalet som stod utan försäkring år 1963, enligt vad som tidigare visats i denna avhandling. De avkommodifierande funktioner som hade utvecklats sedan 1960-talet för att förstärka arbetslöshetsförsäkringen, KAS, ungdomslagen, Soft och studerandevillkoret, hade antingen avvecklats eller genomgått en grundläggande förändring sedan 1990-talet. Detta bidrog till att en stor grupp arbetslösa under början av 2010-talet, återigen, stod utan annan ekonomisk hjälp än den man fick av socialtjänsten. Taket i arbetslöshetskassan höjdes inte mellan 2002 och slutet av denna studie år 2012, vilket har inneburit att den grupp minskade som hade kvalificerat sig för arbetslöshetskassan.

9.6 Andra välfärdsförändringar

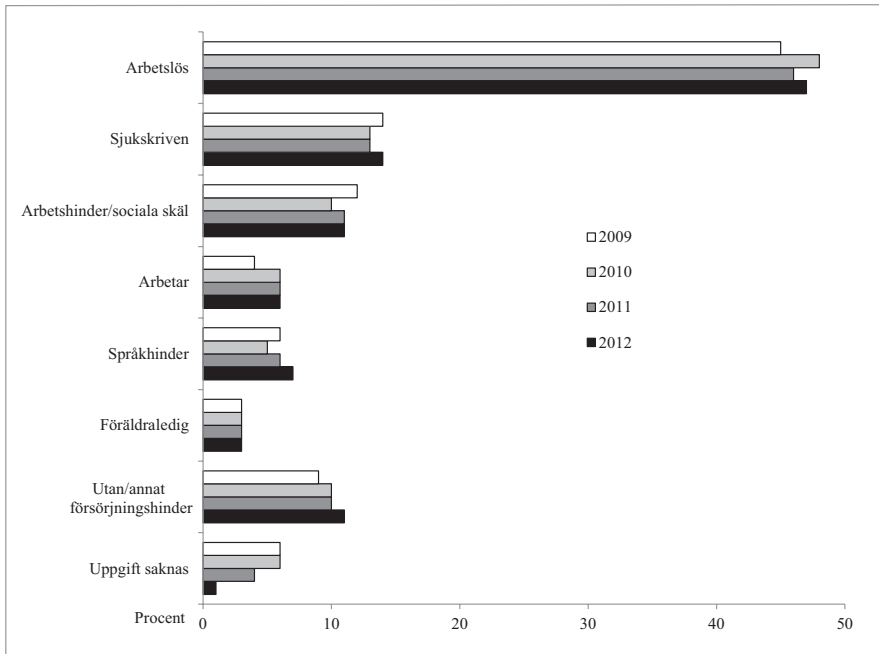
År 2006 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att undersöka vilka orsaker som låg bakom ökningen av antalet socialhjälpstagare. År 2009 gjordes den första provundersökningen och från 2010 har man årligen kommit ut med

434 Kjellberg (2010) s. 6.

435 Ibid.,

rapporterna *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd* (dessa undersökningar publiceras fortfarande när denna avhandling skrivs), där man redovisar den huvudsakliga anledningen till att vuxna understödstagare har erhållit ekonomisk hjälp. När man sammanställer resultaten från dessa undersökningar för de första fyra åren blir resultatet följande.

FIGUR 25 Huvudsaklig omständighet under vilken man erhållit socialhjälp åren 2009 till 2012



Källa: *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2009–2012*.

Not 1: År 2009 är ett provår och har ett större bortfall än de andra undersökningarna. Trovärdigheterna i 2009 års undersökning är därför lägre.

Not 2: I dessa undersökningar inkluderas alla över 18 år, det vill säga även de över 65 år.

Vad figur 25 visar är förändringen över tid för vad som har ansetts som huvudorsak till att man erhållit socialhjälp. Denna figur är på aggregerad nivå identisk med hur liknande tabeller är gjorda i Socialstyrelsens rapporter, och statistiken är här framtagen på ett annat sätt än i figur 20 (se avsnitt 9.2). Mellan åren 2009 och 2012 förändras inte anledningarnas andel nämnvärt, förutom försörjningshindret *Uppgift saknas*, som minskar. I och med att kategoriseringen

blev bättre över tid blir statistiken också mer pålitlig. De som tidigare kategoriserades under Uppgift saknas sprider ut sig ganska jämt mellan de övriga anledningarna. Orsaken *Arbetslös* rör sig kring 45-procentsstrecket mellan 2009 och 2012. Arbetslöshet som anledning har blivit allt mer framträdande, och arbetslösheten som faktor verkar under början av 2010-talet därmed ha stabiliserats på en historiskt sett hög nivå.

Det finns olika förklaringar till att andelen arbetslösa socialhjälpstagare ökade. En grupp försvann från socialhjälpstatistiken när äldreförsörjningsstöd infördes år 2003, nämligen pensionärer med otillräckliga pensioner. Detta fick en direkt effekt på andelen äldre som fick socialhjälp, och den äldsta gruppen understödstagare minskade snabbt mellan åren 2002 och 2004 (se figur 16) alltså tre år innan de arbetslösa kraftigt började öka sin andel hos socialtjänsten. År 2010 infördes också etableringsersättning, vilket bidrog till att nytillkomna invandrare inte längre var hänvisade till introduktionsersättning och därmed försvann de ur statistiken. Detta bidrog antagligen till att minska andelen arbetslösa i Socialstyrelsens statistik. År 2008, året efter att arbetslöshetskassan hade förändrats, infördes också nya sjukförsäkringsregler där sjuka människor efter en viss tid kunde bli utförsäkrade och då inte längre hade rätt till sjukpenning. I och med denna förändring hade man kunnat förvänta sig att andelen som fick socialhjälp på grund av utförsäkring eller sjukdom skulle ha ökat, men inget i den förelagda statistiken i denna avhandling pekar på detta. De som fick socialhjälp på grund av försörjningshindret *Sjukskrivning* rör sig mellan 13 och 14 procent mellan åren 2009 och 2012. Sammantaget verkar det inte ha skett någon kraftig minskning av någon grupp under den studerande perioden, vilket också kan förklara den kraftigt stigande andelen arbetslösa mellan åren 2007 och 2012. Efter år 2007 var det dessutom, som sagt, fler som antingen avstod eller inte kvalificerade sig för arbetslöshetskassan och vid arbetslöshet var tvungna att vända sig till socialtjänsten. Den här utvecklingen avspeglade sig omedelbart i statistiken. I den sista årliga rapporten över ekonomiskt bistånd från år 2012 som inkluderas i denna avhandling, skriver man att:

En av de viktigaste faktorerna som påverkar behovet av ekonomiskt bistånd är situationen på arbetsmarknaden. När arbetslösheten är hög stiger också biståndsmottagandet. De flesta som behöver ekonomiskt bistånd är arbetslösa och har inte rätt till någon arbetslöshetsersättning.⁴³⁶

436 Ekonomiskt bistånd 2012, s. 9.

Liknande strukturer påpekades även i 2011 års rapport över ekonomiskt bistånd⁴³⁷. År 2010 hade andelen som fick understöd på grund av arbetslöshet överstigit 1930-talets högsta krissiffror på 43 procent av understödstagarna. År 2012 hade trenden fortsatt uppåt, det var då 47 procent av de som fick socialhjälp som fick det på grund av arbetslöshet, och med den siffran nådde man 1900-talets högsta tal. Allt fler blev med andra ord nödgade att vända sig till socialtjänsten vid arbetslöshet, och en kraftig återkommodifiering av arbetskraften hade ägt rum sedan slutet av 1980-talet, och förstärktes tydligt efter år 2007. En allt större grupp hade tidsbegränsade anställningar utan att kvalificera sig för arbetslöshetskassan.

9.7 Slutsatser

Den första fråga som ställdes i början av kapitlet var *Hur har grupperna av arbetslösa socialhjälpstagare varierat i storlek och sammansättning?* Det här kapitlet har kunnat visa på den kraftiga ökningen av arbetslösa som fick hjälp genom socialtjänsten, från 16 procent år 1987 till 47 procent, beroende på vilken av Socialstyrelsens statistik man tittar på, år 2012. Under själva 1990-talskrisen var behovet av socialhjälp på grund av arbetslöshet inte påfallande stort, runt en 25-procentig nivå, utan den kraftigaste förskjutningen kom därefter. Den ekonomiska krisen blev en prövning för det svenska socialförsäkringssystemet och var en bidragande orsak till omläggningen av flera socialförsäkringar. Mellan åren 1993 och 2007 genomgick även arbetslöshetsförsäkringen stora förändringar, som innebar att det blev betydligt svårare att kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som kompensationsnivån i förhållande till köpkraften minskade, eftersom taket i arbetslöshetsförsäkringen inte höjdes. Den stora, trendmässiga ökningen av arbetslösa socialhjälpstagare efter år 2007 berodde just på den omfattande omläggningen av arbetslöshetskassan, som bidrog till att många arbetslösa inte längre var kvalificerade för arbetslöshetsunderstöd.

Från och med år 1998 finns kontinuerlig statistik över vilka som på grund av arbetslöshet har erhållit socialhjälp. Figur 21 visar att åldersgruppen 20 till 24 år var de som tog emot socialhjälp i störst utsträckning på grund av arbetslöshet, och andelen unga män var klart större än unga kvinnor. Men från och med år

⁴³⁷ Ekonomiskt bistånd 2011, s. 9.

2007 ökar också gruppen 20- till 64-åringar stort. Hos män i den gruppen är ökningen 20 procent, från 37 till 57 procent av de som fick socialhjälp. Män i åldern 20 till 64 år fick alltså socialbidrag på grund av arbetslöshet i nästan lika stor utsträckning som unga kvinnor. Bilden av att det bara är unga som inte har rätt till arbetslöshetskassa och därför måste vända sig till socialtjänsten vid arbetslöshet, måste därmed revideras. Harry Braverman menade att de som var nya på arbetsmarknaden, främst unga och invandare, skulle komma att utgöra den nya industriella reservarmén, och vad gäller de unga kan det härmed anses fastslaget att detta stämmer. Det är desto svårare när det kommer till hela den vuxna befolkningen i arbetsför ålder, då statistiken inte avslöjar om den redovisar invandrare som är nya på arbetsmarknaden eller svenska medborgare, som bara inte längre kvalificerar sig för arbetslöshetskassan. Sammantaget måste allt flera vända sig till socialtjänsten vid arbetslöshet, detta gäller inte längre bara unga. Utifrån den tillgängliga statiken går det dock inte att avgöra om denna ökning utgörs av invandrare/människor med utländsk härkomst eller om det gäller befolkningen som helhet.

Den andra frågan som ställdes var *Vad finns det för samband mellan tidsbegränsade anställningar, arbetslöshet och andelen som erhållit socialhjälp?* Under 1990-talet ökade andelen tidsbegränsade anställningar i och med avregleringen av arbetsförmedlingen. Tidigare studier har hävdats att det finns ett samband häremellan, utan att direkt kunna belägga det. Detta kapitel visar på att när andelen tidsbegränsade arbeten stiger, stiger också behovet av socialhjälp, och att denna trend är lika stark för män och kvinnor. Kvinnor har fortfarande tidsbegränsade anställningar i större utsträckning än män, men ökningen har varit procentuellt större hos män än hos kvinnor. Detta indikerar att mäns och kvinnors situationer på arbetsmarknaden har kommit att likna varandra allt mer, ett resultat som också går i linje med Bravermans idéer om att den manliga arbetarbefolkningen kommer att öka sin andel av den industriella reservarmén, och att levnadsvillkor och arbetsvillkor för män och kvinnor kommer att börja likna varandra under slutet av 1900-talet⁴³⁸. I tabell 6 (avsnitt 9.3) hade tidsbegränsade anställningar en genomgående positiv samvariation med socialhjälpen, sambandet för dem med arbetslöshet är ännu starkare. Ju fler som hade tidsbegränsade anställningar eller var helt arbetslösa, desto fler levde på socialhjälp, vilket både stämmer överens med teorikapitlet och med

438 Braverman (1985).

Marklunds och Svallfors uppdelningsteori:

I synnerhet diskriminerar det duala välfärdssystemet människor som inte arbetar alls eller bara arbetat under kortare tidsperioder. Således går skilljelinjen i den duala välfärdens struktur mellan att arbeta regelbundet och reservarmén som inte arbetar alls eller arbetar oregelbundet [...] ⁴³⁹

Den här uppdelningen är också tydlig under perioden 1987 till 2001, när utvecklingen av tidsbegränsade arbeten avspeglas hos socialtjänsten. Det finns ett klart samband mellan tidsbegränsade arbeten, arbetslöshet och andelen som erhållit socialhjälp. Det ser också ut som att detta samband har förstärkts under 2000-talet, då det blivit svårare för deltidsarbetare att kvalificera sig för arbetslöshetskassan. Det tar dessutom längre tid att kvalificera sig för arbetslöshetskassan än innan, vilket gör att allt fler måste vända sig till socialtjänsten. Resultaten i denna avhandling stämmer också överens med Bravermans teorier om att män och kvinnors arbetsmarknad allt mer kommer att påminna om varandra.

En tredje fråga som ställdes i introduktionen till detta kapitel var *Vad har man från statens sida gjort för att förändra den ekonomiska situationen för de arbetslösa socialhjälpstagarna?* Som kapitlets titel förtäljer skedde en omfattande återkommodifiering under en 25-årsperiod. Under 1990-talet sattes det inkomstbaserade socialförsäkringssystemet på prov när arbetslösheten ökade kraftigt och arbetslöshetskassan, det vill säga den främsta avkommodifierande faktorn för arbetslösa, förändrades flera gånger. Det sammantagna resultatet blev att arbetslöshetskassans avkommodifieringsgrad blev svagare. Att man tog bort KAS år 1998 och sedan införde studerandevillkoret samma år – för att sedan ta bort även det år 2007 – bidrog till en återkommodifiering av unga, som nu sällan hade något annat att falla tillbaka på än försörjningsstöd. År 2001 infördes så den nya socialtjänstlagen, som innebar att det ställdes hårdare krav på arbetslösa som sökte socialhjälp. Initialt riktades dessa krav mot den yngre gruppen socialhjälpstagare, men de har sedan, genom olika kommunala modeller, även spritts till den övriga befolkningen. Från statens sida har man alltså över lag förändrat situationen genom att ställa allt hårdare

439 Marklund och Svallfors (1987) s. 17. (Originalcitat: *In particular, the dual welfare system discriminates against people that do not work at all or have only worked for short periods of time. Thus, the dividing line in the dual welfare structure goes between stable working and the non-working or irregularly working reserve-army.*)

krav på att arbetsföra understödstagare ska arbeta för att ha rätt till socialhjälp. Återkommodifieringen har därmed skett på alla nivåer där det finns arbetslösa.

Den sista frågan var *Kan man betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé?* Under slutet av 1980-talet nådde arbetslöshetsförsäkringen upp till sin mest avkommodifierande form under hela 1900-talet, med en kompensationsgrad på 90 procent, och samtidigt hade socialhjälpslagen gjort att de som var hänvisade till socialhjälp (i synnerhet på grund av arbetslöshet) hade en förhållandevis bra situation. Det var ändå en stor skillnad här mellan socialhjälp och socialförsäkringar, möjligtvis den största skillnaden under hela 1900-talet. Från och med 1990-talet ändrades sedan först arbetslöshetskassan, med en minskad avkommodifiering av arbetskraften, och sedan även socialtjänstlagen, där den nya lagen gjorde det svårare att få socialhjälp. Dessutom började i allt större utsträckning socialtjänsten att använda sig av workfare-inspirerade program för att göra socialhjälp så pass oattraktiv att människor hellre skulle ta vilket arbete som helst än att fortsätta erhålla socialhjälp. I teorikapitlet nämndes Paul Cammacks påpekande om utvecklingen av workfare och dess dualitet inom välfärdsstaten: *I princip bevarar båda [...] en reservarmé under återkommande kristider, och gör att den totala arbetskraften behålls på sin maximala storlek över tid*⁴⁴⁰. Cammack pekar just på hur workfareprogram är ett sätt att hålla en stor industriell reservarmé intakt och samtidigt göra socialhjälp så motbjudande som möjligt för att öka flexibiliteten hos dem som utgör den industriella reservarmén. Samtidigt har de stora förändringarna av arbetslöshetskassan, i synnerhet efter år 2007, gjort att även de som kvalificerar sig för den inte är avkommodifierade på samma sätt som tidigare. Den allt större gruppen människor i workfareprogram och fas-program måste anses utgöra en modern industriell reservarmé. Det går inte rakt av att säga att detta begrepp endast skulle gälla dem som är hänvisade till socialhjälp vid arbetslöshet, när kraven på arbetslösa som har socialförsäkringar är höga och taken i arbetslöshetskassan inte höjs. Det går därmed att konstatera att sedan 1980-talet har det återskapats en stor svensk industriell reservarmé,

440 Cammack (2009) s. 202. (Originalcitat: *The logic of workfare programmes is two-folded. First they are structured to attract only those who cannot find work at the bottom end of the labour market. Second, they incorporate initiatives intended to maximize the likelihood that those who are employed will remain available to re-enter the labour market in the future. In principle, therefore, they both preserve a reserve army of labour in time of recurrent crisis, and keep the total labour force at its maximum size over time.*)

som därtill växer, då alla arbetslöshetsersättningar har försämrats samtidigt som tillfälliga och kortvariga anställningar har ökat och många inte kommer in på arbetsmarknaden. I första rummet blir då allt fler tvungna att vända sig till socialtjänsten vid arbetslöshet.

10. Slutsatser och diskussion

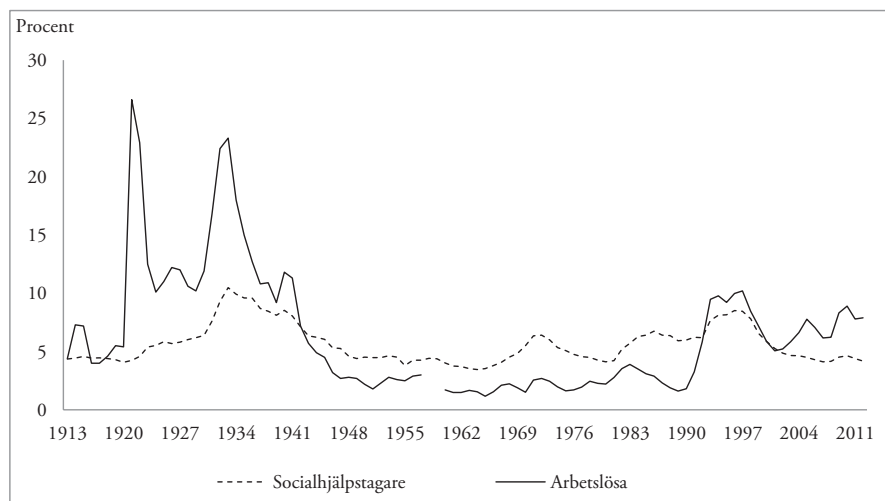
Det övergripande forskningsproblemet i denna avhandling är en av motsättningarna i den svenska blandekonomin: motsättningen mellan det ständiga behovet av en flexibel arbetskraft från företag på den kapitalistiska marknaden och välfärdsstatens mål att skydda befolkningen från ekonomisk utsatthet. För att analysera socialhjälpens under första delen av 1900-talet har tidigare forskning utgått ifrån Rowntrees teori om livscykelfattigdom. Under den senare delen av 1900-talet har man sedan diskuterat fattigdom och socialhjälpstagande utifrån teorier och begrepp som marginalisering, social exkludering, outsiders, prekariat, utanförskap med mera. I denna avhandling har en annan teoretisk ingång prövats. I linje med teorin om den duala välfärden har här arbetslösa socialhjälpstagare under 1900-talet analyserats utifrån teorin om den industriella reservarmén. Syftet har varit att utforska och analysera huruvida enbart de som av olika skäl inte har fått ta del av socialförsäkringarna, utan vid arbetslöshet har behövt vända sig till fattigvården och socialtjänsten för ekonomiskt stöd, kan sägas vara en industriell reservarmé – eller om även andra grupper kan inkluderas i begreppet. I denna avhandling analyseras också vilka de arbetslösa socialhjälpstagarna har varit, hur många de varit och hur man från statens sida har förhållit sig till dem. För att analysera detta närmare ställdes också fyra frågor som i detta kapitel ska besvaras:

- Hur har grupperna av arbetslösa socialhjälpstagare varierat i storlek och sammansättning?
- Vad finns det för samband mellan tidsbegränsade anställningar, arbetslöshet och andelen som erhållit socialhjälp?
- Vad har man från statens sida gjort för att förändra den ekonomiska situationen för de arbetslösa socialhjälpstagarna?
- Kan man betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé?

10.1 Arbetslöshet, den främsta faktorn bakom socialhjälpens variation

Första frågan som ställdes i denna avhandling var alltså *Hur har grupperna av arbetslösa socialhjälpstagare varierat i storlek och sammansättning?* Ett återkommande påstående i tidigare forskning, som återgivits i flertalet studier och rapporter, är att arbetslöshet som anledning till att man erhållit socialhjälp är ett nytt fenomen, som härstammar från 1980- och 1990-talen⁴⁴¹. Det har också funnits studier som pekat på att socialhjälpens inte varierade med konjunkturen förrän på 1960-talet⁴⁴². Resultaten i denna avhandling pekar på det motsatta. I tidigare studier, som har analyserat relationen mellan arbetslöshet och socialhjälpstagande, har man bara använt fackföreningarnas arbetslöshetsstatistik under första delen av 1900-talet och studerat hur pass väl den korrelerar med socialhjälpstatistiken.

FIGUR 26 Arbetslösa och socialhjälpstagare åren 1913–2009



Källa: Fattigvårdsutredningarna 1913–1955, socialhjälpundersökningarna 1956–1997, rapporterna över ekonomiskt bistånd 1998–2012, SCB:s årliga data 1913–2013, arbetskraftsundersökningarna 1963–2012. Arbetslöshetsstatistik från fackföreningarna återfinns i *Statistisk årsbok* 1912–1956. Från 1959 finns statistik från arbetskraftsundersökningarna.

441 Puide (2000) *Kapitel 3 Hundra år av understöd* Tapio Salonen, s.45; Giertz (2004) s. 7, Milton (2006) s. 25, Rauhut (2002) s. 26, Höjer (1952) s. 137–138, Åmark och Lundberg (2001) Halleröd (1991), *SoS: Rapport 11 Röster om socialbidrag: En antologi*, s. 9, *SoS: Orsaker till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd* s. 15, Lindbeck (1997) s. 1299, *Ds S 1986:7*, s. 25.

442 Puide (2000) *Kapitel 3 hundra år av understöd* Tapio Salonen.

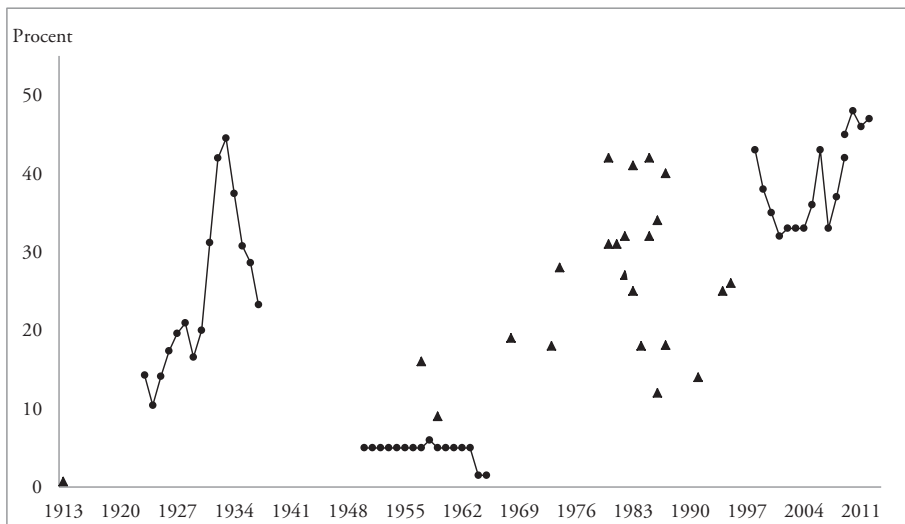
Figur 26 är identisk med figur med figur 18 i kapitel 8 och visar andelen arbetslösa – först i fackföreningarna 1913 till 1948 och sedan i hela befolkningen – som stått till arbetsmarknadens förfogande mellan åren 1946 och 2012. Figur 26 visar också hur stor andel av hela befolkningen som har erhållit understöd från socialhjälpen mellan åren 1913 och 2012. Relationen dessa två grupper emellan har inte varit entydig, även om de i flera fall följer varandra. Ökning av arbetslösheten under 1920-talet motsvaras inte av någon ökning av fattigvårdsunderstödet i denna tabell. Under 1930-talskrisen ökar däremot både fattigvårdens understödstagande och arbetslösheten, för att därefter parallellt sjunka. Därefter ligger linjerna på en jämn nivå fram till 1960-talet. Från år 1965 ökar understödstagandet medan den officiella arbetslösheten bara ökar något. Under början av 1980-talet steg sedan arbetslösheten igen, för att därefter sjunka i några år, och då händer det paradoxala att socialhjälpstagandet ökade medan arbetslösheten minskade. Under 1990-talskrisen ökar båda och därefter så byter de båda linjerna plats. Från år 2000 stiger den officiella arbetslösheten medan socialhjälpstagandet sjunker. Situationen från år 2000 är därmed det helt omvända mot hur situationen såg ut på 1980-talet. Det är denna typ av statistik som tidigare forskning har utgått ifrån när man har studerat samvariationen mellan arbetslöshet och socialhjälpstagande⁴⁴³.

Då denna avhandling har en annan ingång, och istället studerar hur fattigvården och socialtjänsten har kategoriserat sina understödstagare samt vad olika studier visar, framträder här en mer sammansatt bild av socialhjälpstagandet och hur det är fördelat över hela befolkningen. Ett problem med den arbetslöshetsstatistik som har baserats på fackföreningarnas statistik, är att den gett en mycket otillräcklig bild av dåtidens sammantagna arbetslöshet, då stora delar av befolkningen som inte varit medlemmar i fackföreningarna har uteslutits. Resultaten i denna avhandling innebär därför även att ytterligare en grupp arbetslösa läggs till den officiella statistiken (se avsnitt 5.3). Inom socialhjälpstagandet har andelen som erhållit understöd på grund av arbetslöshet varierat kraftigt mellan åren 1913 och 2012. Resultaten i avhandlingen visar både på att förändringarna har varit relaterade till den ekonomiska konjunkturen – och i förlängningen till arbetsmarknaden – och att förändringarna inom socialförsäkringssystemet har haft betydelse för denna andel. Som diskuteras i introduktionskapitlet har anledningarna till att man erhållit under-

443 Gustafsson (1983), Stenberg (1998).

stöd vanligtvis varit sammansatta och avspeglar en komplex problematik, där flera samexisterande faktorer ofta har givit upphov till behovet av understöd. Samtidigt ger de rapporterade och nedtecknade huvudanledningarna en tydlig fingervisning om vad som har ansetts vara den mest centrala anledningen till att man erhållit understöd. Att människor har behövt söka understöd av andra anledningar, som sjukdom och otillräcklig arbetsförmåga, påverkar självklart hur stor andel som fått understöd på grund av arbetslöshet, men detta diskuteras också genomgående i avhandlingen. Genom att länka samman flera olika typer av undersökningar och rapporter har det i denna avhandling gått att skapa en figur som visar på en längre trend.

FIGUR 27 Andelen arbetslösa i procent bland dem som erhöll socialhjälp åren 1913–2012



Källa: se appendixtabell A8

Not 1: För vissa år finns det flera observationer, vilket ger dubbla serier.

Not 2: Linjer i diagrammet innebär sammanhållna serier över tid.

Figur 27 visar procentandelen som har fått socialhjälp på grund av arbetslöshet, och hur denna andel har varierat mellan åren 1913 och 2012. Från 1910-talet har människor erhållit socialhjälp på grund av arbetslöshet i Sverige. Troligtvis är statistiken under de första två decennierna därtill underskattad (se avsnitt 5.2). Under 1920- och 1930-talen finns kontinuerlig statistik över understödstagande på grund av arbetslöshet, och i genomsnitt var 25 procent arbetslösa av

dem som fick understöd mellan åren 1923 och 1937. Under de svåraste krisåren kring 1930-talets mitt var arbetslöshet den främsta anledningen till att man erhöll socialhjälp: cirka 44 procent av hushållen fick fattigvård på grund av arbetslöshet år 1933, men även under slutet av 1930-talet och in på 1940-talet var arbetslöshet en framträdande anledning till att man erhöll fattigvård, och i avsnitt 6.5.1 visades att arbetslösa som stod utanför arbetslöshetskassan påtalas som ett problem under sent 1940-tal. Under 1950- och 1960-talen sjönk sedan andelen arbetslösa som erhöll socialhjälp till den lägsta nivån under 1900-talet. I slutet av 1950-talet började man dock i socialhjälpundersökningarna påpeka att den något sämre ekonomiska konjunkturen drev på ökningen av antalet socialhjälpstagare (se avsnitt 7.3). De arbetslösa utgjorde ändå bara någon procent av den totala andelen understödstagare och låg kvar på en låg nivå till mitten av 1960-talet.

Andelen arbetslösa som fick socialhjälp började sedan stiga från år 1965, vilket sammanföll med ett minskat antal arbetstillfällen inom industrin. Mellan åren 1965 och 1992 var det mellan 14 och 42 procent av bidragstagarna som fick understöd på grund av arbetslöshet. Genom omfattande statliga satsningar med olika typer av arbetsmarknadsåtgärder från och med 1970-talet hölls då andelen arbetslösa hos socialtjänsten nere. Det var därefter först under 1980- och 1990-talen som andelen arbetslösa hos socialtjänsten återigen blev synlig i statistiken. Det är troligen på grund av denna kraftiga ökning av arbetslösa understödstagare under slutet av 1900-talet som forskare tidigare har velat hävda att arbetslösa med socialhjälp har varit något förhållandevis nytt. Under 2000-talet blev arbetslöshet den utan konkurrens vanligaste anledningen till att man erhöll socialhjälp, och efter år 2007 har andelen arbetslösa stigit, både bland unga och i befolkningen som helhet (se avsnitt 9.2). Av dem som erhöll behovsprövat ekonomiskt bistånd år 2012 var 47 procent arbetslösa. Statistiken under 2010-talet över andelen arbetslösa hos socialtjänsten är de högsta registrerade siffrorna under hela perioden, och överstiger både toppnoteringarna under 1930-talskrisen och 1990-talskrisen.

De arbetslösa gruppernas storlek och sammansättning, bland dem som fått stöd från socialtjänsten, har följaktligen fluktuerat kraftigt under hela 1900-talet. Fattigvårds- och socialhjälpstagarnas skrivelser har varit restriktiva gentemot arbetslösa, men praxis visar på något annat och socialhjälp verkar ha delats ut till arbetslösa även om man då tänjde på lagarna. Man kan därför konstatera

att även före välfärdsstatens inträde fick en stor del av de fattigvårdsunderstödda behovsprövat understöd på grund av arbetslöshet. Det kan därmed i denna avhandling slås fast att arbetslöshet som anledning till att man erhållit socialhjälp har existerat under hela 1900-talet och varit den främsta förklaringsfaktorn till variationen av socialhjälpstagandet. Det är, till skillnad från vad tidigare forskning hävdar, tydligt hur socialhjälpstagandet hos arbetslösa har varierat med den ekonomiska konjunkturen. Något som dock avviker från konjunkturmönstret är situationen under 2000-talet. Trots att Sverige inte befann sig i en ekonomisk kris låg andelen arbetslösa socialhjälpstagare på en hög nivå och steg dessutom ordentligt åren 2007 till 2012.

10.2 Männens understödstaganden blir större än kvinnornas

I den första frågan ingår en underliggande fråga om vilka som har erhållit understöd på grund av arbetslöshet, vilken sammansättning grupperna har. Vad resultaten i denna avhandling visar är att detta har förändrats över den studerade perioden. I tidigare forskning har främst äldre, sjuka och större barnfamiljer framhållits som understödstagare. Det har även hävdats att understödstagandet har varit större på landsbygden⁴⁴⁴. Resultaten i denna avhandling visar på ett annat mönster: Under första delen av 1900-talet var understödstagandet omfattande i de stora, industrialiserade städerna Norrköping, Stockholm och Göteborg (se figur 5). Även i mindre, men mycket industrialiserade, städer som Västerås, Borås och Gävle var understödstagarna påfallande många (se appendixtabell 1A). Det är tydligt att understödstagandet fluktuerade kraftigt med den ekonomiska konjunkturen. Samtidigt var fattigvården också stor på landsbygden under samma period, men andelen fattigvårdstagare i de kommuner som klassificerats som landsbygdskommuner var inte entydig. Om man delar upp landsbygdskommunerna, vilka sammantaget utgjorde 90 procent av alla kommuner, utifrån den dominerade näringsstrukturen framkommer ett tydligt mönster (se figur 4). I de kommuner som här kategoriseras som skogskommuner var understödstagandet som störst; korta arbetskontrakt, säsongarbete och återkommande arbetslöshet skapade där en grupp med mycket osäkra utkomstmöjligheter. I fattigvårdsutredningarna beskrivs de typiska

444 Edebalk (2003), Puide (2000) *Kapitel 3, Hundra år av understöd* Tapio Salonen.

understödstagarna i skogskommunerna som en ung familj utan året runt-anställning (se avsnitt 5.4.1) Därefter följde industrikommunerna. Redan i tidiga fattigvårdsutredningarna understryks att industrins framsteg proletariserade befolkningen och skapade flera fattigvårdsunderstödda, då människor inte längre hade andra försörjningsmöjligheter än det de fick genom lönearbete (se avsnitt 5.2). Resultaten i denna avhandling pekar också på att ju större andel av befolkningen som var sysselsatt i industrin i en kommun, desto större andel av befolkningen behövde fattigvård i samma kommun under 1920- och 1930-talen (se tabell 2).

Jordbrukskommunerna hade den lägsta andelen understödstagare av alla kommuntyper, troligtvis för att det där fanns större möjlighet till självförsörjning, men även inom jordbrukskommunerna skiljde sig understödstagandet åt. I jordbruksbygder där det fanns gott om lantarbetare och statare, återfanns också en större andel understödstagare än i de områden där det fanns flera själväggande, mindre bönder (se avsnitt 5.4.3). Dessa resultat skiljer sig från den tidigare forskning som pekat på att fattigvården var större på landsbygden än i städerna: I denna avhandling visas att sambandet var mer komplext än att det enbart kan reduceras till dikotomin städer och landsbygd. Variationen av fattigvårdsmottagande kan med andra ord i större utsträckning förklaras av den dominerande näringsstrukturen i kommunerna.

I linje med den ursprungliga idén i Marx *Kapitalet* utgjorde de äldre i befolkningen de typiska medlemmarna av den industriella reservarmén, och befann sig på marginalen av arbetsmarknaden. Även enligt Rowntrees teorier om livscykelfattigdom var främst de äldre fattiga, på grund av att de inte kunde arbeta. Både teorierna kan stämma för Sveriges del under första delen av 1900-talet. I tidigare forskning har äldres överrepresentation bland fattigvårdsunderstödda hävdats bero på att de var sjuka och icke arbetsföra. Denna avhandling har visat att många äldre befann sig ute på arbetsmarknaden högt upp i åren, trots försämrade chanser till att få i synnerhet fasta arbeten. Vid arbetslöshet fick de äldre dock vända sig till fattigvården, då de utestängdes både från fackförningarnas arbetslöshetskassor och de statliga AK-arbetena (se avsnitt 5.5). Samtidigt fick flertalet äldre, av dem som erhöll fattigvård, sitt understöd just på grund av sjukdom och ålderssvaghet, då de saknade arbetsförmåga, och på grund av pensionssystemets otillräcklighet. Detta tyder på att äldre var tvungna att vända sig till fattigvården av flera olika skäl: ålderssvaghet, sjukdom och

arbetslöshet, vilket innebär att både Marx och Rowntrees teorier kan anses ha förklaringskraft.

Kvinnor som blev arbetslösa fick i begränsad utsträckning ta del av AK-arbeten och var sällan anslutna till arbetslöshetskassorna. Kvinnors arbetslöshet har registrerats som en marginell företeelse, som inte stått att finna i den officiella statistiken och knappt har berörts i tidigare forskning, men i denna avhandling har den delvis återfunnits inom fattigvården. Uppskattningen i denna avhandling är att mellan 37 000 och 42 000 av dem som erhöll fattigvård på grund av arbetslöshet var kvinnor (se avsnitt 5.6). Resultaten av detta arbete är därför ett av få bidrag till en uppskattning av hur arbetslösheten tedde sig bland kvinnor under 1930-talskrisen.

Under 1950-talet gick så andelen arbetslösa inom socialtjänsten ner till 1900-talets lägsta nivå, vilket berodde på ett stort behov av arbetskraft, omfattande arbetsmarknadspolitik och en utbyggnad av socialförsäkringarna. Under slutet av 1950-talet och i synnerhet från mitten av 1960-talet började dock andelen understödda att öka och det var tydligt att den försämrade konjunkturen, och därav arbetslöshet, var de främsta drivande krafterna bakom ökningen. Harry Braverman pekade under 1970-talet ut nya grupper som han ansåg utgjorde den nya industriella reservarmén: invandrare och unga. Det sades nu också att män och kvinnor i lika stor utsträckning skulle utgöra den framtida industriella reservarmén⁴⁴⁵. Det är mycket riktigt hos dessa tre grupper (män, unga och utländska medborgare) som man kan se den kraftigaste ökningen av socialhjälp från mitten av 1960-talet. Dessa grupper verkar omedelbart korrespondera mot industrins förändrade arbetskraftsbehov. De unga, det vill säga mellan 16 och 29 år, var en grupp som hade haft den minsta andelen understödstagare under början av 1900-talet. Från mitten av 1960-talet steg denna grupp och blev den största åldersgruppen understödstagare redan på 1970-talet (se avsnitt 7.4.3). Utländska medborgare blev överrepresenterade bland socialhjälpstagarna i och med konjunkturförsämringen inom svensk industri efter år 1965 (se avsnitt 7.4.4). Kvinnorna hade under hela 1900-talet varit överrepresenterade som understödstagare, men nu skedde en konvergens mellan män och kvinnor: Under slutet av 1960-talet gick männens andel för första gången om kvinnornas och låg därefter på en något högre nivå i genom-

445 Braverman (1985).

snitt (se avsnitt 7.4.1). Den ökning under 1990-talet som sedan syns i figur 27 innebar bland annat att det nu är fler män än kvinnor som erhåller socialbidrag på grund av arbetslöshet. Resultaten efter år 2007 pekar slutligen på att det är allt fler människor, i alla arbetsföra åldrar, som erhåller socialhjälp på grund av arbetslöshet. I denna avhandling pekar också resultaten på att tillfälliga och tidsbegränsade arbeten ökar i hela befolkningen, samtidigt som kraven för att kvalificera sig för arbetslöshetskassan höjs. Utvecklingen innebär att allt färre kommer att kunna kvalificera sig för arbetslöshetsersättningen.

Den position som en stor del av befolkningen – främst i skogslänen och främst hemarbetare, äldre arbetskraft och grovarbetare – befann sig i under tiden från den svenska industrialiseringens början och fram till 1940-talet, en position som under decennier verkade vara en ohjälplig och permanent roll på marginalen av arbetsmarknaden med få och tillfälliga utkomster, där fattigvården var sista utposten, den har kommit tillbaka. Idag innehas samma position av unga och invandrare som inte kommer in på arbetsmarknaden och därmed definieras som marginaliserade, socialt exkluderade, outsiders eller ett prekariat. De har tillfälliga och osäkra arbeten eller är arbetslösa, och kvalificerar sig därmed inte för arbetslöshetsersättningen, utan måste vända sig till socialtjänsten för försörjningsstöd. Gruppens sammansättning har förändrats, men den kvarhåller samma position på arbetsmarknaden.

10.3 Statens skiftande behandling av arbetslösa socialhjälpstagare

Då man i tidigare forskning inte har betraktat arbetslöshet som ett problem inom socialhjälp, har inte heller denna grups förändring framhållits i senare studier. I stället har man främst betonat äldres och barnfamiljers minskade andel bland socialhjälpstagarna genom välfärdsstatens utveckling. I denna avhandling har fokus lagts på hur man från statens sida på två olika sätt har kunnat ändra situationen för arbetslösa socialhjälpstagare. Det första tillvägagångssättet är att göra det mer eller mindre enkelt att anställa människor på tillfälliga och tidsbegränsade kontrakt genom lagstiftning om privata arbetsförmedlingar eller bemanningsföretag och lagar om anställningsskydd. Det andra tillvägagångssättet är att ändra inom socialförsäkringsområdet: genom att ändra bland annat kvalificeringskraven, ersättningen och utbetalningstiden

inom socialförsäkringarna förändrar man arbetskraftens kommodifieringsgrad. Båda dessa funktioner har använts av staten under 1900-talet på flera olika sätt.

Under i princip hela 1900-talet har man från statens sida genom ett aktivt reformarbete försökt minska andelen arbetslösa som tvingas vända sig till fattigvården, och därmed minska människors ekonomiska utsatthet. Att arbetslösa har vänt sig till socialtjänsten har genomgående betraktats som ett oönskat problem. Samtidigt har även fattigvårds- och socialhjälpslagarna ändrats och lett till en större inkludering av socialhjälpstagare. Arbetslösheten under första världskriget bidrog till införandet av AK-arbeten, vilket var ett sätt att hålla arbetslösa borta från fattigvården även om det var ett mycket illa omtyckt system. Den första arbetslöshetskassan infördes år 1914, förbättrades sedan år 1935 i och med Gent-systemet, och fick en vidare förbättring år 1941 med en ökad statlig subventionering (se avsnitt 6.5.1). Under 1950-talet skedde ytterligare förbättringar av arbetslöshetskassan och medlemsantalet steg stadigt. Redan på 1930-talet förbjöds dessutom vinstdrivande arbetsförmedlingar. En anledning som framhölls till förbudet var att minska de korta kontrakten och överrörligheten samt att minska kommunernas kostnader för fattigvården. Sammantaget skedde en ökad avkommodifiering av arbetskraften under första delen av 1900-talet, då de tidsbegränsade anställningarna minskade och arbetslöshetskassan byggdes ut och fick ökad statlig subventionering, vilket ledde fram till en säkrare ekonomisk situation för de arbetslösa.

Inom fattigvården hade man länge kvar den äldre synen på arbetslöshet, medan den hade förkastats på arbetsmarknaden i övrigt i och med Saltsjöbadsavtalet och kohandeln på 1930-talet. Inte förrän med 1956 års socialhjälpslag slutade man anse att arbetslösheten berodde på fattigvårdstagarnas orimliga löneanspråk, det vill säga tanken att det fanns arbete åt alla om de bara sänkte sina löneanspråk. Fattigvården moderniserades alltså förhållandevis sent. Upphävandet av hemortsrätten i och med 1956 års socialhjälpslag var också ett steg mot en mer modern arbetsmarknad; när man från statens sida ville stimulera omflyttningar, var det hämmande om de arbetslösa inte flyttade på sig på grund av risken att förlora sina bidrag. I och med grundandet av AMS och riktade stöd och åtgärder började man sedan förflytta arbetskraften från överskotts- till underskottsområden. Man gick här från att ha lokala arbetslöshetsproblem, så kallade arbetslöshetsöar, till att skapa en nationell industriell reservarmé som kunde omlokaliseras efter behov. Stämplingssystemet som

infördes av den statliga arbetsförmedlingen, där de arbetslösa hade ett medlemskap i fackföreningar och kort som stämplades hos arbetsförmedlingen, innebar också att staten fick större kontroll över de arbetslösa.

Ett återkommande problem var att människor med korta anställningar inte lyckades kvalificera sig för arbetslöshetsersättningen och därmed var hänvisade till socialhjälp vid arbetslöshet. Under 1960-talet skedde dock förbättringar på detta område: från och med år 1962 fick även säsongarbetare ansluta sig till arbetslöshetskassorna. Det är dock först under 1970-talet som man kan se de stora kraftansträngningarna för att minska andelen som var tvungna att vända sig till socialtjänsten vid arbetslöshet. Först och främst lade man om arbetslöshetskassan år 1974, vilket ledde till en ökad inkludering och förbättrad ersättning. Det stod dock ganska snart klart att detta ändå inte skulle täcka alla arbetslösa, i synnerhet inte de unga. För att minska kommodifiering hos unga och andra grupper som inte kvalificerades för arbetslöshetskassan infördes KAS, Soft och ungdomslagen. År 1982 infördes sedan Socialtjänstlagen, i vilken arbetslösa i lag för första gången hade rätt till socialhjälp om de inte kunde försörja sig själva (se avsnitt 8.2.1).

Förändringen av pensionerna har också varit relevant för att minska äldres kommodifiering. Den största gruppen understödstagare före år 1947, när det inte var ekonomisk kris, var just de äldre, över 67 år. Pensionssystemets förmåga att avkommodifiera äldre har varit av central betydelse för variationen av socialhjälp under 1900-talet. Från införandet av pensionsreformen år 1936 hade andelen äldre som fått socialhjälp sjunkit stadigt. Från och med pensionsreformen år 1947 sjönk andelen ytterligare. År 1959 var dock fortfarande anledningar som sjukdom och otillräcklig arbetsförmåga de mest framträdande skälen till att man fick understöd. I denna avhandling visas att det skedde en brytning mellan åren 1959 och 1968, då andelen arbetslösa eller människor i arbetsmarknadsåtgärder som fick socialhjälp fördubblades, medan andelen med andra registrerade anledningar sjönk (se avsnitt 7.4). Genom omfattande statliga subventioneringar till sjukvården minskade andelen sjuka som behövde vända sig till socialhjälp. I och med den fulla implementeringen av ATP-systemet minskade sedan andelen äldre ytterligare efter 1970-talet (se avsnitt 7.4.3).

Under början av 1990-talet började man med omfattande förändringar av arbetslöshetskassan, vilket gjorde det svårare att nå upp till de allt högre kraven för att få sådan ersättning, samtidigt som kompensationsnivån hade blivit

lägre. År 2007 genomfördes ännu fler omfattande förändringar av arbetslöshetskassan, vilka ledde till att det blev ännu lite svårare att kvalificera sig för arbetslöshetsunderstöd. Unga som aktivt hade hållits borta från socialtjänsten vid arbetslöshet, först genom KAS och sedan genom studerandevillkoret, blev nu i stor utsträckning hänvisade till socialtjänsten vid arbetslöshet, då båda dessa statliga åtgärder hade tagits bort. I och med den nya socialtjänstlagen har det också börjat ställas högre krav på dem som erhåller socialhjälp. I den kapitalistiska välfärdsstat som Sverige är och har varit, pågår således en ständig kommodifieringskamp som i större eller mindre grad upphäver reservarmémekanismen beroende på hur socialförsäkringarna och möjligheterna att ha människor anställda på korta kontrakt är utformade. Ett av resultaten i denna kamp avspeglar sig inom fattigvården och socialtjänsten, där de hamnar som av olika skäl inte har kvalificerat sig för välfärdsstatens socialförsäkringar på grund av avsaknad av arbete, för korta anställningar, eller att de har haft för dålig betalningsförmåga för att nå upp till välfärdsstatens krav.

10.4 Arbetslösa socialhjälpstagare, en industriell reservarmé bland flera

Den två kvarvarande frågorna som ställdes var *Kan man betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé?* och *Vad finns det för samband mellan tidsbegränsade anställningar, arbetslöshet och andelen som erhållit socialhjälp?*. Resultaten i denna avhandling visar att de teorier som tidigare har använts för att analysera socialhjälpstagandet, och som diskuterades i teorikapitlet, är otillräckliga. Seebohm Rowntrees teori om livscykel fattigdom, som tidigare ofta har använts i forskningen, är inte tillfredställande för att förklara utvecklingen av fattigvården i Sverige under början av 1900-talet. Genom att lägga fokus på hur fattigdomen varierar över livsbanan lägger man fokus på individens ålder och livsval, istället för hur fattigdom är kopplat till den ekonomiska konjunkturen och arbetsmarknaden. I denna avhandling har det visats att socialhjälps variation i stor uträkning beror på den enskilda människans tillgång till arbete och att detta har skiljt sig mellan olika typer av kommuner, beroende på vilken typ av arbete som funnits, om det varit fasta arbeten och/eller om det har funnits möjlighet till självförsörjning. Rowntrees teorier kan delvis förklara varför en del äldre erhöi fattigvård, men samtidigt kan de inte förklara varför man på platser med hög arbetslöshet och stor andel

tidsbegränsade arbeten behövde fattigvård i stor utsträckning. Rowntrees teori lägger därmed dimridåer över de huvudsakliga anledningarna till fattigvårdens variation. Den främsta anledningen till omfattningen och variationen av fattigvård som framkommit i denna avhandling är i stället arbetsmarknaden och den ekonomiska konjunkturen.

Under de sista decennierna av 1900-talet analyserade man främst socialhjälpstagare utifrån begrepp som marginalisering, utanförskap, social exkludering och prekariat. Dessa begrepp och teorierna runt dem kan hjälpa till att förklara sociokulturella och sociopsykologiska aspekter och vara användbara för att förklara vissa aspekter av att befinna sig utanför samhället, men de förklarar inte arbetsmarknadens förändring och ökningen av arbetslösheten eller tidsbegränsade arbeten. Istället blir problemen med dessa begrepp att de avskiljer vissa grupper, pekar på deras avvikande intressen, samt i viss mån utelämnar dem ur klasshierarkin. Ofta hänvisas till en förändrad arbetsmarknad när dessa begrepp används, men inte varför arbetsmarknaden förändrats eller vilken roll dessa grupper spelar på den förändrade arbetsmarknaden. Sådana teorier blir därför tomma som analysverktyg för att förklara varför denna grupp arbetslösa socialhjälpstagare har uppkommit och ökat under slutet av 1900-talet i en ekonomisk kontext.

Esping-Andersens teorier om välfärdstatsregimer och hans avkommodifieringsindex bygger på antaganden kring den svenska välfärden som sträckte sig fram till början 1990-talet, det vill säga under den period då Sverige upprätthöll full sysselsättning. Då Esping-Andersens teorier inte berör utvecklingen av tidsbegränsade arbeten har hans avkommodifieringsindex blivit föråldrat som analysverktyg för att förstå det svenska samhället. I och med en förändrad arbetsmarknad och ökningen av tidsbegränsade arbeten och mera oförutsägbara livsbanor är Esping-Andersens teorier svåra att använda idag och var därmed mer aktuella fram till början av 1990-talet.

I denna avhandling har den marxistiska teorin om den industriella reservarmén prövats tillsammans med teorin om den duala välfärden för att analysera arbetslösa socialhjälpstagare. Genom att använda teorin om den industriella reservarmén betonas i denna forskning snarare det ständiga behovet av en rörlig, fattig, kommodifierad arbetskraft än sådant som livsval eller intern konkurrens mellan olika arbetargrupper. Enligt den marxistiska teorin finns det i alla kapitalistiska stater ett behov av en oförsäkrad industriell reservarmé

mé som kan träda in i produktionen utan fördröjning, för att ekonomin ska kunna expandera. Enligt tesen som prövats i denna avhandling underminerar välfärdsstatens uppbyggnad denna reservarbetarmekanism inom kapitalismen: När människor är mer ekonomiskt trygga kommer de inte att ta vilket arbete som helst, till vilken lön som helst, utan det skapas en mindre flexibel arbetsmarknad och det innebär även att reservationslönen (den lönenivå där man som arbetare är beredd att sälja sin arbetskraft) höjs. Arbetsmarknadslagstiftning och socialförsäkringars utformning är därför av central betydelse för att avgöra vilka som utgör den moderna industriella reservarmén. Att belysa arbetslösa socialhjälpstagare och diskutera huruvida de är en del av den industriella reservarmén är också ett sätt att peka på den tydliga motsättning som finns inom den svenska välfärden och den tydliga motsättningen i en blandekonomi; hur man från statens sida har eftersträvat att avkommodifiera befolkningen från marknadens svängningar samtidigt som man måste hålla arbetsincitamenten uppe hos de arbetsföra.

Vad resultaten i denna avhandling har visat är att i takt med samhällets och socialförsäkringarnas förändringar ändras också vilka som kan betraktas som den industriella reservarmén. Det behövs därför en kronologisk genomgång för att kunna diskutera vilka som tillhört den industriella reservarmén i Sverige under ett århundrade. I och med att startåret för denna studie är år 1913 börjar också denna studie före 1918 års fattigvårdslag. Den omfattande urbaniseringen och strömmen av arbetskraft från jordbruket in till industrin och städerna under 1900-talets första decennier skapade en växande grupp av arbetslösa som enbart hade fattigvården att falla tillbaka på när de saknade utkomst. Denna grupp motsvarar vad Marx kallade för den *latenta* industriella reservarmén. Samtidigt hade denna grupp, just på grund av arbetslöshet och hemortsrättens bestämmelser, ingen rätt till fattigvård, vilket skapade en problematisk situation framförallt i städerna. De arbetslösas ökande antal bidrog så småningom till övergången från 1871 års till 1918 års fattigvårdslag (se avsnitt 5.2). I den nya lagen hade åtminstone den arbetslöses familj rätt till fattigvård. År 1914 igångsattes av Arbetslöshetskommissionen (AK) nödhjälsarbete för arbetslösa. Under 1920-talet skedde sedan en allt hårdare gallring av vilka som hade rätt till de statligt understödda AK-arbetena. Grupper som betraktades som kärnarbetskraft och (manliga) familjeförsörjare fick även fortsättningsvis ta del av de statligt subventionerade arbetslöshetsprogrammen. De som var anslutna till en fackförening med arbetslöshetskassa, vilket främst var män med fasta

arbeten, fick ta del av arbetslöshetskassorna, medan grupper som hade mera marginella eller osäkra positioner på arbetsmarknaden – eller inte var manliga familjeförsörjare – exempelvis hemarbetare, grovarbetare, kvinnor, äldre eller säsongarbetare, vid arbetslöshet i stor utsträckning endast hade fattigvården att vända sig till.

Under 1920- och 1930-talen skedde en kraftig ökning av fattigvårdsunderstödda. I regioner där människor var proletariserade och enbart hade sin arbetsinkomst att falla tillbaka på, samt i regioner där tillfälliga och tidsbegränsade anställningar var vanliga, var också fattigvården mycket utbredd. I samma områden var också andelen fattigvårdsunderstödda av befolkningen hög långt in på 1940-talet. Under början av 1900-talet präglades många branscher av korta, tidsbegränsade anställningar som ledde till en hög och återkommande arbetslöshet. De arbetslösa inom fattigvården var de som befann sig på marginalen av arbetsmarknaden, medan de arbetslösa inom fackföreningarna och inom AK-arbete i större utsträckning utgjorde kärnarbetskraften. Arbetslöshetskassornas struktur var i början av 1900-talet långt ifrån lika avkommodifierande som den senare blev, vilket i denna studie börjar före introduktionen av inkomstbortfallsprincipen i socialförsäkringarna. Detta bidrog till att även de arbetslösa med rätt till arbetslöshetskassa innehade en otrygg ekonomisk position. AK-arbeten präglades av hårt manuellt arbete och gav en lön som låg under marknadslön. Den ekonomiska utsattheten var därför omfattande även för dem som hade arbetslöshetskassa eller AK-understöd att tillgå. Det är alltså svårt att säga att det bara var fattigvårdens understödda som utgjorde den industriella reservarmén, även om dess medlemmar verkar ha haft en extra svag arbetsmarknadsförankring. Den tillgängliga arbetskraftsreserven som utan fördröjning kunde stiga in på arbetsmarknaden måste istället sägas ha varit omfattande under första delen av 1900-talet, och utgjorts av flera grupper.

Från och med 1930-talets mitt minskade andelen som behövde socialhjälp på grund av arbetslöshet i landet som helhet, och nådde under 1950-talet en bottennivå på bara några få procent. Den officiella arbetslösheten hade då också sjunkit. David Harvey har hävdats att de starka fackföreningarna och utbyggnaden av de svenska socialförsäkringarna eliminerade den *flytande* delen av den svenska reservarmén efter andra världskriget⁴⁴⁶. Denna studie kan delvis belägga

446 Harvey (2010) s. 280.

Harveys påståenden. Förbättringar av arbetsmarknaden, tillgång på fasta och långvariga arbeten samt minskning av tidsbegränsade arbeten var förändringar på arbetsmarknaden som bidrog till att den industriella reservarmén minskade. Utvecklingen av socialförsäkringarna och arbetslöshetskassan förbättrade också förhållandena för de arbetslösa som fanns kvar. Den officiella arbetslösheten och arbetslösheten bland dem som sökte hjälp hos socialtjänsten var från slutet av 1940-talet till mitten av 1960-talet låg. Vilka man än betraktar som industriell reservarmé var de ganska få under decennierna efter andra världskriget. Den marxistiska idén om att det fanns en grundläggande motsättning mellan arbete och kapital och att det, i denna konflikt, fanns ett ständigt behov av en industriell reservarmé, ansågs därför passé. Det verkade från socialdemokratiskt håll som att man funnit medelvägen mellan full sysselsättning och hög tillväxt. Avsaknaden av arbetskraftsreserver gjorde sig trots detta ändå påmind ganska snart, och i allt fler undersökningar och rapporter under 1940 och 1950-talen började man påpeka att denna avsaknad skulle komma att bli ett framtida problem för den svenska industrins expansion. Så på samma gång som man betraktade marxismen som förlegad och behovet av en industriell reservarmé som en föråldrad idé, började man från statens sida ett aktivt arbete för att återupprätta arbetskraftsreserven. Marx hade i *Kapitalet* menat att under den ekonomiska högkonjunkturen kunde full sysselsättning tillfälligt uppnås och att den industriella reservarmén då upphörde för ett ögonblick. Detta verkade ha skett i Sverige strax efter andra världskriget. Den förbättrade situationen för den svenska ekonomin och utvecklingen av välfärdsstaten verkade ha eliminerat den industriella reservarmén – för ett ögonblick.

Harvey har vidare hävdats att arbetskraftsinvandringen till Sverige under efterkrigstiden var ett paradexempel på hur man återuppbygger en industriell reservarmé. Fram till 1950-talet expanderar också den svenska industrin och antalet anställda ökar stadigt. Många i denna nya arbetsstyrka var arbetskraftsinvandrare från södra Europa. Från och med år 1965 började dock antalet anställda inom industrin att dala, en utveckling som också syntes tydligt bland antalet socialhjälpstagare. Medan den officiella arbetslösheten var förhållandevis oförändrad, började socialhjälpstagandet däremot att öka från mitten av 1960-talet och då var anledningen Arbetslöshet den främsta drivande kraften. Vid början av 1970-talet hade antalet understödda av socialhjälp ökat till en halv miljon människor, så nu började också staten ta ett allt större ansvar. Det infördes flera olika typer av riktade stödåtgärder med syftet att hålla människor borta

från socialtjänsten vid arbetslöshet, bland annat KAS, Soft och ungdomslagen, vilka fick till följd att socialhjälpstagandet minskade under 1970-talet. År 1982 infördes sedan den nya socialtjänstlagen, enligt vilken arbetslösa fick rätt till ekonomiskt understöd för första gången. Under 1980-talet som helhet ökade andelen understödstagare kraftigt samtidigt som den officiella arbetslösheten sjönk.

Arbetslöshet och socialhjälp gick under 1980-talet följaktligen åt olika håll. Det finns dock flera förklarande faktorer till varför det förhöll sig så: Asylsökande fick inte söka arbete samtidigt som de sökte uppehållstillstånd. Istället levde de på socialhjälp, vilket drog upp socialhjälpssiffrorna utan att detta syntes i arbetslöshetsstatistiken. Deltidsarbetslösheten, den dolda och den partiella arbetslösheten steg i synnerhet bland kvinnor under 1980-talet, utan att det heller syntes i den officiella arbetslöshetsstatistiken.

Under 1980-talet nådde arbetslöshetsförsäkringen upp till sin mest avkommodifierande form under hela 1900-talet, med upp till 90 procent av slutlönen i ersättning, efter att stegvis ha förbättrats under hela århundradet. De arbetslösa hade därmed en förhållandevis god ekonomisk situation att falla tillbaka på och var förhållandevis avkommodifierade. Arbetslösheten under slutet av 1980-talet låg också under 2 procent. Men under den till synes välordnade ekonomin växte sig gruppen socialhjälpstagare allt större, och från 1980-talet började allt fler utredningar mena att det kunde vara utvecklingen med fler tillfälliga och tidsbegränsade arbeten som var en anledning till att människor inte kvalificerade sig för socialförsäkringarna. Under 1990-talet börjar de tidsbegränsade anställningarna att öka än mer, vilket främst berodde på legaliseringen av bemanningsföretag. I denna avhandling har ett positivt samband visats från slutet av 1980-talet mellan en grupp tidsbegränsade anställningar och deras behov av socialhjälp. De som blev arbetslösa under 1990-talskrisen var förhållandevis väl försäkrade och behovet av socialhjälp steg inte i proportion till arbetslösheten under 1990-talets början, men från detta årtionde skedde flera stora omläggningar av arbetslöshetskassan vilket gjorde den mindre avkommodifierande igen.

Mellan år 2002 och denna studies sista år låg taket i arbetslöshetskassan på samma nivå, vilket minskade köpkraften för arbetslösa – samtidigt steg socialbidragen någorlunda proportionerligt till ekonomin. I och med de omfattande förändringarna av arbetslöshetskassan som följde år 2007 steg andelen

arbetslösa som sökte hjälp hos socialtjänsten betydligt. Borttagandet av KAS och studerandevillkoret påverkade i synnerhet unga arbetslösa som inte längre hade det ekonomiska skydd som de hade haft sedan 1970-talet. Introduktionen av workfare inom socialtjänsten från början av 2000-talet och av FAS år 2007 förstärkte i stället både socialhjälpstagarnas och de arbetslösas position som industriell reservarmé på arbetsmarknaden, då det nu ställdes allt hårdare krav på båda grupper och de samtidigt erhöll en lägre ersättning. Utifrån denna avhandlings inriktning på arbetslösa socialhjälpstagare skulle detta innebära att man här ser en kraftig ökning av den industriella reservarmén från 1990-talet, som förstärktes under 2000-talet och i synnerhet efter år 2007. En allt större grupp av människor med tidsbegränsade arbeten eller inga arbeten, som inte avkommodifierades av arbetslöshetskassan, hade växt fram. De som ändå fick något från arbetslöshetskassan fick en betydligt sämre ersättning än tidigare samtidigt som det ställdes allt hårdare krav på dem.

Slutsatsen i denna avhandling blir att man kan betrakta de arbetslösa som har levt på socialhjälp som en industriell reservarmé. Denna avhandling har visat att de arbetslösa som inte har kvalificerat sig till arbetslöshetskassan på grund av tidsbegränsade arbeten, korta kontrakt eller att de inte ens kommit in på arbetsmarknaden, har i stor utsträckning varit hänvisade till fattigvården och socialtjänsten. Såväl under 1930-talskrisen som under perioden med ett minskat antal arbetstillfällen inom industrin (efter år 1965) och efter 1990-talet har detta varit tydligt. I denna avhandling visas följaktligen att denna grupp varje gång steg snabbast vid en konjunkturavmattning. Avkommodifieringsgraden genom arbetslöshetskassan har också varierat kraftigt under 1900-talet. Under vissa perioder kan arbetslöshetskassan i viss utsträckning ha upphävt reservarbetarmekanismen, men i det stora hela har även arbetslösa fungerat som reservarbetskraft, med begränsad compensation, utförsäkring och låg statlig subventionering. Från början av 1970-talet fram till 1990-talet hade arbetslöshetskassan dock en helt igenom avkommodifierande funktion, då man nästan verkar ha upphävt reservarbetarmekanismen. Under vissa perioder har man också från statens sida skapat andra former av stöd och nödhjälpsarbeten för arbetslösa, så som AK-arbete eller KAS, vilket har bidragit till att hålla arbetslösa borta från fattigvården och socialtjänsten samtidigt som dessa grupper stått till arbetsmarknadens förfogande, om än med en lägre ersättning än om de skulle ha fått ta del av arbetslöshetskassan. Denna grupp har därmed befunnit sig i något av en mellanposition. Till dessa olika grader av avkommodifiering inom olika

grupper måste, för att få en helhetsbild av läget i landet, också läggas en grupp som inte berörts i denna avhandling, då studien utgår från offentlig statistik och denna grupp inte finns registrerad i Sverige: de papperslösa invandrarna och andra utländska medborgare som inte finns i de svenska registren. Dessa utgör ytterligare ett lager av arbetsmarknaden och har vid arbetslöshet inga ekonomiska skyddsnet alls att falla tillbaka på. Denna grupp skulle därför kunna klassificeras som den industriella reservarméns skugga.

Precis som när Marx delade upp den industriella reservarmén i tre lager, *stagnerande*, *latent* och *flytande*, kan man också utifrån resultaten i denna avhandling dela upp den svenska industriella reservarmén i tre nivåer. De översta och de mest avkommodifierade blir de som har kvalificerat sig för arbetslöshetskassa och därmed undslipper behovsprövning och den oförutsägbara ekonomiska situation som följer på det. Under dem kommer de grupper som hamnar i tillfälliga lösningar och arbetsmarknadsåtgärder, där de inte kvalificerar sig för arbetslöshetskassan men inte heller måste vända sig till socialtjänsten för sin försörjning, såsom AK-arbete och KAS. Dessa grupper innehar en säkrare ekonomisk situation än socialhjälpstagarna, men har en mer utsatt situation än de som måste kvalificera sig för arbetslöshetskassan. Under dessa kommer sedan de som varit i fokus för denna avhandling – det vill säga de som vid arbetslöshet måste vända sig till socialtjänsten och leva på behovsprövade bidrag, eller på lägre bidrag och ekonomisk ersättning som är mer stigmatiserande. Till denna grupp får den industriella reservarméns skugga läggas. Det går därför inte att, i linje med teorin om den duala välfärden, enbart se dem som måste vända sig till socialhjälpn vid arbetslöshet som de enda som har tillhört den industriella reservarmén i Sverige under 1900-talet. Den svenska välfärdsmodellen och utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken har gjort exploateringen av arbetskraften mer komplex och mångbottnad, eftersom flera olika grupper måste förhålla sig varierande flexibelt gentemot arbetsmarknaden. Den svenska välfärdsstaten har skapat en stratifiering av den industriella reservarmén, men den har på inget sätt lyckats upphäva det grundläggande behovet av en sådan.

11. English summary

An Industrial Reserve Army of Labor in the Welfare state – Unemployed on Means-tested Benefits in Sweden 1913 to 2012

11.1 Introduction

This economic history thesis explores a central contradiction within the Swedish welfare state, the contradiction of the welfare state's goal to decommodify its citizens from market fluctuations and the constant need for a flexible workforce within the capitalist system. On one hand, the Swedish welfare state during the 20th century has developed into one of the most decommodifying welfare state regimes in the world, a welfare state in which the ambition has been to minimize risk and market exposure for its citizens by means of insurance systems covering unemployment, health and pensions. On the other hand, the Swedish welfare state is built upon the premises of capitalism and the need for constant economic growth. According to Karl Marx in *Capital*, there is always a need for a poor and destitute industrial reserve army within the capitalist society: people who can start working immediately if the market demands it. Marx writes that the industrial reserve army is the main leverage of capital accumulation, and a condition of existence for capitalism⁴⁴⁷. This thesis analyzes how these two phenomena, contradictory in terms, can co-exist at the same time and place. According to the theory of the *Dual Welfare*, people who only have temporary work or no work at all, and are thus forced to turn to means-tested benefits in times of unemployment, make up the modern industrial reserve army⁴⁴⁸. Against this background the main question of this thesis is: Can unemployed people, who are not entitled to unemployment insurance, and instead have to live on means-tested benefits, be considered to be a modern equivalent of the industrial reserve army of labour in Sweden? This thesis also raises some

447 Marx, *Capital*, p.784.

448 Marklund and Svallfors, *Dual Welfare: Segmentation and Work Enforcement in the Swedish Welfare System*, p.17.

related questions on this topic. Has the development of a decommodifying welfare state eliminated the existence of the industrial reserve army? How has the composition of this group of unemployed people who are on means-tested benefits changed? And how has the state handled this group?

Earlier researchers that have dealt with people on poor relief or means-tested benefits have used theories of marginalization, social exclusion or the precariat as analytical frameworks. This thesis turns against theories of this type, mainly because they lack the force to explain why some people have ended up outside the labour market and the welfare system. Such theories only state that this has happened. They also try to separate those outside the labour market and the welfare system from those inside it. In contrast, Marxist theory claims that the labour market has changed and that the constant need for an unemployed flexible work force within the capitalist system is the driving force behind the changes in the labour market and in the welfare state. Marxist theory has an explanation for that shift, which the other theories lack. Researchers who have analyzed poor relief during the first half of the 20th century have also used an additional theory. They have extensively used Seebohm Rowntree's theory on the life cycle of poverty as an analytical tool. This theory explains poverty by following the development of poverty over a life cycle. It holds that, during certain times of life, people fall below a certain poverty line. It is the inability to work and the high cost of having a family that can explain the division of poverty according to Rowntree's theories. Marxist theory also stands in opposition here, since it stresses the need for poor people within society and does not emphasize life choices or inability to work.

In earlier research about the Swedish welfare state it has been claimed that unemployment as a reason for receiving means-tested social allowance is a modern phenomenon, dating from the 1980s and in particular from the economic crisis of the 1990s. It has also been claimed that the recipients of means-tested social allowance, throughout most of the 20th century, have been the elderly and sick. In earlier research it has also been repeatedly stated that the proportion of allowance takers was larger in rural areas than in the cities. This table illustrates which groups have been perceived as allowance takers in earlier research.

Distribution of poor relief in the population before and after the welfare state emerged, according to Salonen

Characteristic	Before the welfare state emerged	After the welfare state emerged
Age	Elderly	Young
Labor marker relation	Non-abled-bodied	Abled bodied
Type of family	Large families	Single parent females
Ethic composition	Homogeny	Heterogenic
Geographic localization	Rural	Urban

The table is taken from Tapio Salonen's article *Hundra år av understöd*, which divided allowance takers into two different groups, before and after the emergence of the welfare state⁴⁴⁹. This thesis will show that this division is in fact much more complex. While other studies have relied on the stipulations under different social and poor laws, this thesis instead studies the real outcome and which groups of people actually received means-tested help and for what reasons.

11.2 The economic crisis of the 1930s

Poor relief at beginning of the 20th century in Sweden was dictated by the Poor Law enacted in 1874, a very strict law under which only the elderly and orphans were eligible for poor relief. This was also a period of rapid industrialization and economic growth, during which societal conditions changed profoundly. With an increasing urbanization came new types of social problems, already seen in so many industrial predecessors of Sweden. As a result of industrialization many people found themselves in a compromising situation of recurrent unemployment that caused severe problems. Under the Poor Law, people were only entitled to poor relief in their home municipality. This situation left many newly urbanised individuals without any type of economic help at all. The new societal situation was one of the forces behind the legislation of a new Poor Law, introduced in 1918. Under this law, which was rather more lenient than its forerunner, the family of an unemployed person could be eligible for economic relief.

⁴⁴⁹ Puide, *Socialbidrag I forskning och praktik, Kapitel 3*, Tapio Salonen, p.45.

After the First World War, Sweden experienced an immediate post-war depression in the 1920s. During the economic crisis at the beginning of the 1920s and especially the 1930s households that received poor relief due to unemployment reached high numbers. A large section of the unemployed did not receive state-subsidized relief work⁴⁵⁰ and even fewer people received economic help from the unemployment insurance fund. This situation led to the point where a substantial part of the population had to turn to poor relief due to unemployment. In the worst year of the crisis, in 1933, as many as 105,000 households received poor relief because of unemployment, which constitutes about 44 percent of all of the recipient households. Earlier research has looked at the distribution of poor relief in cities and rural areas. Instead of studying this division, this thesis has examined the dominating business activity in a region as a factor behind the distribution of poor relief. The relationship between business activity and poor relief shows a strong correlation and was strongest in the forest districts in the north of Sweden. Since the forest industry was exposed to changes in world market prices and large fluctuations in demand, it was a branch with a large share of seasonal work. This led to long recurrent periods of unemployment. The northern part of Sweden also had the largest percentages of recipients of means-tested social allowance in the whole country. The typical recipients of poor relief in the forest districts were young families that lacked income for parts of the year. This study also shows that the percentage of citizens who received help from the poor relief boards increased with the level of industrialisation in a municipality. The larger cities were particularly poverty-stricken, with sometimes as much as 15 percent of the population receiving poor relief. The municipalities that had a strong agriculture sector had the lowest numbers of recipients of poor relief, although there were internal variations. Agricultural districts with a lot of farm workers and bondagers had a higher proportion of people on poor relief than those made up of small, independent farmers. The results in this thesis show that the dominant type of business activity has a much closer correlation with the distribution of poor relief than the crude division of cities and countryside used in earlier research. Business activities that have a shifting demand for labour have larger percentages of allowance takers. It is also clear that unemployment was a salient factor behind the changes of the number people on poor relief.

450 The Unemployment Commission provided relief work for the unemployed, involving heavy manual labour at wages that were significantly below the regional average.

By following those on poor relief instead of relying on the official unemployment statistics, the findings of this thesis can also reveal some results about female unemployment, an aspect of unemployment that hitherto has been regarded as non-existent or, due to a lack of sources, hard to trace. Women formed a fairly small part of the official unemployment records. They were also excluded from state-subsidised relief work, due to the generally accepted idea at the time that women could always return to work in the home industry or rely on someone else's income. Female unemployment was not seen as a severe problem at the time, so women were not considered as having the right to any help. The results of this thesis show that women instead ended up on poor relief. Some 35 to 40 percent of those who received poor relief due to unemployment were women. According to earlier research, and in line with Rowntree's theories, the elderly had to turn to poor relief due to old age and sickness. This thesis shows another result: Many elderly people remained in the labour market due to inadequate pensions and some remaining ability to work. They did not have the right to relief work and were not members of the unemployment funds, which led to the fact that many elderly had to turn to the poor relief due to unemployment. Rowntree's theories that the elderly received poor relief because they had permanently left the labour market are thereby not fully applicable to the Swedish situation. Elderly people also remained as a reserve army of labour, and in case of unemployment had to turn to poor relief.

Poor relief was, as this thesis has shown, one type of unemployment compensation. At the same time the state also provided relief work, however due to rising unemployment during the 1920's and 1930's these jobs mainly went to male family breadwinners who had lost a stable job. Those excluded from such work included women, seasonal workers and bachelors. Even if the relief work was not much more decommodifying than poor relief, it provided a more stable income and it was easier to foresee the further economic situation. Relief work was not as stigmatizing as being on poor relief. Unemployment funds also existed but only covered a small part of the population. It is clear that a stratification of the unemployed already existed here. Seasonal workers, women, bachelors and the elderly did not receive help from the state and were thus more commodified and more exposed to the market.

11.3 Embedding of the unemployed

Under the Poor Law of 1918 it was hard for the unemployed to receive poor relief. The situation improved slightly with the new law introduced in 1956, when the name of the law also changed from poor relief to social help and thereby left behind a centuries-long tradition of poor relief. In earlier research it has been stated that the *Saltsjöbaden Agreement* was a central turning point in the Swedish labour market. However, other institutional changes played a significant role for those who were on the margin of the labour market. From the 1930s there was a lively political debate between the left and the right wings on how to tackle unemployment and prevent mass unemployment from returning. From the 1930s the social democrats developed *the people's home* (folkhemmet) and labour market policy took a new turn. The old marginalist way of handling the unemployed, by minimising state intervention and suppressing the unions, was thrown overboard in favour of the Keynesian approach, which meant sustaining expenditure during bad times to stimulate the economy. This new approach also diminished market exposure and increased the decommmodification of the labour force. At the same time as state intervention increased, Swedish industry grew considerably and absorbed a large part of the former unemployed work force. The *Labour Market Board* (AMS) encouraged a large-scale relocation of labour from the north and from the poor, stricken districts to those cities and industries that were demanding labour. A decrease in the general level of unemployment and an expansion of the welfare state diminished the industrial reserve army to a minimum. The pension system sharply decreased the number of elderly who had to turn to poor relief for help due to sickness or unemployment. The development of a state monopoly of employment agencies led to a fall in the number of people, especially women, who had temporary jobs. The state took on a much larger share of responsibility with the introduction of the Belgium-inspired Gent system, through which they began subsidizing the unemployment fund. This increased the number of people who were eligible for the unemployment fund. The state subsidies increased almost throughout the 20th century. These events changed the Swedish welfare system profoundly. The number of people on poor relief dropped significantly, especially between 1945 and 1950. In the early 1950s Sweden had a low number of allowance takers and the unemployed only made up five percent of them. The results of this thesis show that changes in subsidies to the unemployment funds through the Gent system, legislation against private labour agencies and the development

of pensions were all institutional changes that reshaped the labour market for the secondary work force very differently to that for the core workforce. These changes thereby ended the need for unemployed people to turn to poor relief.

After the economic crisis and after the Second World War in particular, the Swedish social democrats proclaimed that they had overcome the Marxist doctrines. Sweden had found the middle way between socialism and capitalism; Sweden could show the world that steady growth and low unemployment could coexist. Sweden won a worldwide reputation as the flagship of the new economic middle way, a reputation that survived for decades. At the same time as Sweden was proclaimed as a role model for the new economy, Swedish industry was desperate for labour. In many contemporary studies and investigations it is clearly stated that industrial expansion would have been held back if Sweden did not manage to recreate an industrial reserve army and open up the country to immigrant labour. The idea that Sweden had overcome the need for an industrial reserve army, which was a crucial factor within Marxist theory, was chimeric.

11.4 New group of allowance takers

Harry Braverman has claimed in *Labor and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century* that the new industrial reserve army would consist of male immigrants, non-whites and young people⁴⁵¹. In earlier research women had been portrayed as the typical recipients of allowances, along with single mothers and poor pensioners. From the 1960s, both the gender dimension and the age dimension changed. By the mid-1960s there were more men than women receiving allowances. The elderly, who in earlier research have been portrayed as being overrepresented until much later, actually made up the lowest percentage of allowance takers by the 1960s, this study shows. In contrast, the proportion of young people (under the age of 30) rose quickly, and by the beginning of the 1970s they made up the largest age group. Immigrants were also quickly growing in number among the recipients. The smoking gun here is the change in industrial jobs. The number of industrial workers reached its peak and started to decrease from 1965 onwards. This was a sector that to a large extent had employed men, immigrants and young people. The Swedish

⁴⁵¹ Braverman (1999).

pattern of development of people on poor relief coincides with Braverman's prediction about which people would constitute the new industrial reserve army of labour, if one regards people on social benefits as the industrial reserve army. David Harvey also claims in *A Companion to Capital* that immigration to Sweden after the Second World War was a striking example of how to restore an industrial reserve army⁴⁵².

In the early 1970s, recipients of means-tested help totalled half a million of the Swedish population. The 1970s also marked the start of new labour market programmes and unemployment programmes on a large scale. These programmes were especially designed to keep the unemployed off social allowances. Measures introduced in the 1960s and 70s included cash unemployment support (KAS), a special law for the young unemployed, and improvements to unemployment insurance. From 1981 the unemployed were given mandatory rights to means-tested social allowance under law for the first time. Unemployment benefit reached its highest level during the 1980s, representing 90 percent of the final wage. During the 1980s the numbers of recipients increased quickly even though the official unemployment numbers decreased to the lowest number during the whole post-war period, with less than two percent unemployment. This can be explained in different ways. Newly arrived immigrants who were seeking permanent residence were not allowed to apply for work and become part of the labour market, but at the same time they received means-tested benefits. The hidden and partial unemployment among women increased. The developed unemployment schemes embedded the unemployed so that exposure to the market was small.

11.5 From the 90s crisis and beyond

The official unemployment numbers, from the Second World War until the end of the 1980s, had remained low, at a level of about two to three percent unemployed in Sweden. This level changed completely with the economic crisis in the early 1990s, an event that hit the Swedish economy hard. Unemployment rose to over nine percent in 1993. The number of recipients of means-tested social allowance also rose quickly, however not as fast as the official unemployment figures. The well-established unemployment insurance was initially able

⁴⁵² Harvey, *A Companion to Marx's Capital*, p.280.

to absorb the majority of the unemployed. During the same period, private labour agencies were legalised, making it possible to lease labour power on short contract. This was a sector that grew quickly from 1993 onwards, as did the number of people on temporary contracts. This development was particularly obvious among the younger parts of the labour force. Rapid growth in unemployment and a rapid increase in temporary and short-term jobs changed the face of the Swedish labour market. Earlier studies have suggested that there might be a relationship between the growth in temporary jobs and the need for social assistance, rather than economic assistance from unemployment insurance. The results of this thesis show that there is correlation between the numbers of people who were unemployed or in temporary employment and those living on means-tested social allowance between 1987 and 2001.

In 1997 more than 700,000 people received means-tested economic help from the social services, and about 30 percent of them did so because of unemployment. Several earlier studies and investigations have stated that eligibility for social help due to unemployment has increased in importance over time, however they have not shown this change in a longer perspective and quite often just presented approximate figures. In this thesis, different investigations and statistics have been brought together that illustrate the longer pattern of unemployment figures among people on means-tested allowance. In 1998 the number of recipients started to fall. In 2001 a new social security law was introduced that was stricter than its predecessors. This law was the first phase in the workfare programme within Swedish welfare system, a programme that was targeted at people under the age of 25. It was a step towards making the unemployed on means-tested social allowance even more like an industrial reserve army than before. In his article *Making poor work*, Paul Cammack writes:

The logic of workfare programmes is two-fold. First they are structured to attract only those who cannot find work at the bottom end of the labour market. Second, they incorporate initiatives intended to maximize the likelihood that those who are employed will remain available to re-enter the labour market in the future. In principle, therefore, they both preserve a reserve army of labour in time of recurrent crisis, and keep the total labour force at its maximum size over time.⁴⁵³

⁴⁵³ Cammack, "Making Poverty Work," p.202.

The official unemployment figures started to drop from the mid 1990s, however they never returned to the pre-1990s crisis numbers. The first changes in unemployment insurance came between 1993 and 1998, with lower compensation and higher qualification standards. From 2007, extensive changes in labour market policies were introduced by the right-wing government, which made it much more complicated to qualify for unemployment insurance, especially for young people and part-time employed. The numbers of unemployed among recipients started to increase quickly and by 2012 some 47 percent received assistance because of unemployment, which was the highest number under the whole period studied. Unemployment had increased greatly among the young, but also started to rise in the general population. By 2012, unemployment far outweighed all other reasons for eligibility to receive social insurance. The least decommodified segment of the unemployed had thereby grown considerably since the 1980s.

11.6 Conclusions

The main question of this thesis was whether it is possible to consider unemployed recipients of means-tested social allowance as representatives of the modern industrial reserve army of labour, in line with the theory of the Dual Welfare state. The answer to this question is that the unemployed on means-tested benefits are one among several groups who can be considered to belong to an industrial reserve army. Due to the extensive labour market policies that have developed in Sweden over a hundred-year period there has been a complex stratification of the unemployed in different types of labour market schemes and projects, with different levels of decommodification. The unemployed do not just end up on unemployment insurance and on means-tested benefits; there have been other options as well. However, the welfare state has made the exploitation of labour a more unpredictable affair.

This thesis shows that throughout the period studied there have been people who, because of unemployment, have had to turn to means-tested benefits since they were not eligible for relief work or first and foremost unemployment insurance. This is in no way a modern phenomenon, but rather one that has fluctuated with the market over time. The composition of the unemployed on means-tested benefits has also shifted, from older people in forest districts and women, to young males and immigrants. This mirrors the shift from Marx's

initial idea of who constituted an industrial reserve army to Braverman's predictions. The state has increased its involvement over time and stepped in and increased its subsidies to unemployment funds, as well as developing alternative forms of unemployment schemes. By doing so the state has eased the burden of those who are unemployed but not entitled to unemployment insurance. Since 2001, the requirements facing claimants of unemployment allowance have become stricter with the introduction of workfare. Since 2007, extensive changes in unemployment insurance have left an increasing proportion of the unemployed with only the means-tested allowance to rely on. The Swedish state has managed to ease the burden of being unemployed, but it has in no way managed to overcome the remaining need of an industrial reserve army.

12. Appendix

APPENDIXTABELL 1A Andelen understödstagare av fattigvård i de 14 största städerna 1919–1956

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Stockholm	6,9	6,3	6,4	6,6	6,6	6,5	6,7	5,9	5,5	6,6	6,4	6,4	7,9	11,6	14,3	12,7	10,1	8,9	7,7	7,6	8,5	9,6	10,3	8,9	6,9	7,0	7,5	6,5	6,8	6,8	6,1	6,0	5,9	6,0	6,8	6,8	5,8	3,5
Göteborg	5,4	4,5	4,5	4,8	5,0	6,4	8,4	8,5	9,0	7,6	7,7	8,2	11,8	13,8	15,1	12,3	12,3	12,9	9,8	10,6	11,1	13,0	11,0	10,5	9,1	8,0	8,3	6,8	6,4	5,6	4,8	4,9	4,8	5,2	5,3	5,3	4,6	4,8
Malmö	7,4	6,4	6,3	6,4	6,0	5,9	6,2	6,5	6,4	6,5	6,6	7,1	7,4	8,8	10,3	9,7	9,1	8,5	8,0	7,8	7,4	8,1	7,9	6,9	5,7	5,8	6,4	5,4	5,3	4,7	4,2	4,3	4,6	5,4	5,3	5,5	4,8	4,8
Norrköping	12,3	10,2	10,0	10,2	9,0	8,0	8,8	8,9	8,7	8,5	9,4	9,7	10,3	13,0	15,9	14,2	12,1	11,7	11,0	10,4	10,8	10,9	14,4	12,9	10,3	10,1	9,1	9,1	8,1	5,4	5,9	5,7	6,1	6,2	5,9	5,7	4,6	4,1
Helsingborg	7,5	6,5	6,8	6,8	6,2	5,9	6,2	6,5	6,4	6,5	6,6	7,1	7,4	8,8	10,3	9,7	9,1	8,5	8,0	7,8	7,4	8,1	8,3	7,1	5,7	6,1	6,3	5,4	5,4	4,5	4,2	4,3	4,4	4,9	3,9	4,7	4,0	4,5
Gävle	6,4	5,5	6,8	6,7	6,7	6,7	6,4	6,3	6,9	7,5	7,1	7,0	7,9	9,5	9,9	9,1	9,7	9,3	8,7	8,3	9,4	10,2	9,6	8,3	6,5	6,5	6,0	5,6	5,5	3,8	4,0	3,8	3,7	3,8	4,0	3,1	3,7	
Örebro	11,7	9,0	7,9	8,9	8,0	7,0	7,2	7,5	6,7	6,6	6,7	6,8	7,1	8,2	8,2	7,4	7,0	6,5	5,8	4,4	5,0	5,5	5,2	4,7	4,8	5,0	4,6	4,4	4,1	3,5	3,1	3,3	3,6	3,5	3,6	3,4	3,0	3,5
Åkileerna	4,5	4,6	6,8	11,3	8,0	7,0	6,9	6,3	6,4	6,2	6,1	6,2	7,3	8,8	9,4	7,7	6,6	6,6	6,4	6,0	6,6	6,8	6,5	5,9	5,2	4,8	5,6	5,0	4,7	3,9	3,8	4,0	4,3	4,3	4,8	6,1	5,7	5,9
Västerås	5,8	5,6	5,1	7,4	8,0	9,2	8,7	7,6	7,6	8,0	7,3	7,0	8,0	9,5	9,9	8,8	7,9	7,1	6,1	5,3	6,0	6,1	6,3	5,9	5,2	5,4	5,6	5,1	4,8	3,9	4,0	4,0	3,6	3,6	3,5	2,6	2,4	2,9
Jönköping	5,4	6,4	7,2	8,1	6,0	5,9	6,3	6,0	6,0	5,9	5,7	5,6	5,8	6,9	7,4	6,9	6,5	6,6	6,2	5,8	5,8	6,1	5,9	5,2	4,7	4,5	4,7	4,1	3,9	3,3	3,0	2,9	3,1	3,0	3,0	3,1	3,0	3,5
Uppsala	5,0	4,5	4,4	8,3	6,0	4,4	4,5	4,1	4,6	4,9	5,1	5,1	6,1	8,5	9,5	8,3	6,9	7,0	7,1	7,7	7,8	7,4	7,3	7,0	6,1	5,7	5,6	5,7	5,9	5,3	3,8	4,9	4,5	4,2	4,2	3,9	3,9	4,1
Borås	8,9	7,2	9,0	4,5	5,0	7,0	8,5	8,2	8,1	6,8	7,0	7,4	8,9	9,4	10,0	8,8	8,0	7,6	7,6	6,9	7,5	8,1	8,2	7,3	6,1	5,9	5,6	5,6	5,3	4,4	4,0	4,6	4,2	4,2	4,5	4,6	4,4	4,9
Karlstuna	5,3	5,3	5,7	5,7	5,5	5,5	5,9	5,4	5,3	5,4	5,6	6,2	7,1	7,7	8,2	8,2	8,5	8,1	11,0	7,6	8,4	7,7	6,7	5,8	5,2	5,5	5,5	6,0	5,8	4,5	4,0	4,1	4,4	4,6	4,9	4,4	4,5	5,1
Lindöping	7,1	6,3	5,7	6,0	7,0	8,0	8,8	8,9	8,7	8,5	9,4	9,7	10,3	13,0	15,9	14,2	12,1	11,7	7,5	10,4	10,8	10,9	11,5	10,0	8,0	7,9	9,1	6,9	6,2	5,4	5,9	4,4	4,4	4,5	4,5	2,5	2,4	2,8
Stadsnitt	6,4	5,8	6,0	6,4	6,5	6,5	7,1	6,8	6,8	6,9	7,1	8,4	10,5	12,0	10,7	9,7	9,2	8,5	7,6	8,5	9,1	9,0	7,9	6,7	6,5	7,7	5,9	5,8	5,0	4,6	4,6	4,6	4,7	5,0	4,9	4,3	4,6	

Källa: Fattigvårdsredningarna 1919-1956

APPENDIXTABELL 2A Andelen understödstagare av fattigvård i de svenska länen 1919 till 1956

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956		
Stockholms län	3,7	3,5	3,9	4,2	5,1	5,3	5,6	5,2	6,2	6,7	6,4	6,6	7,6	9,6	11,4	11,0	9,2	9,3	8,5	7,2	8,2	8,6	9,4	8,2	6,9	6,6	6,4	5,8	5,5	4,4	4,0	4,1	4,1	4,1	4,4	4,2	3,5	6,1		
Uppsala län	2,4	2,5	2,5	3,0	3,7	3,9	3,9	3,8	4,4	4,6	4,7	4,9	5,6	6,8	8,1	7,7	7,5	7,5	7,0	6,9	7,4	7,0	7,2	6,6	6,0	5,6	5,3	5,3	4,3	4,0	3,9	4,1	4,0	3,8	3,8	3,5	3,3	3,4		
Södermanlands län	3,5	3,5	3,5	3,8	5,2	5,3	5,5	5,1	5,4	5,4	5,5	5,6	6,4	7,2	7,1	7,0	6,6	6,0	5,7	6,0	5,5	5,2	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1	3,9	3,4	3,8	
Östergötlands län	4,1	4,1	4,2	4,3	6,1	6,2	6,7	6,5	6,6	6,7	7,1	7,4	8,1	9,8	11,3	10,7	9,6	9,5	8,9	8,4	9,0	8,9	9,0	8,2	7,0	6,8	6,5	6,2	5,7	4,1	4,0	4,0	4,1	4,2	4,1	4,2	4,1	3,9	3,4	3,4
Jönköpings län	2,9	3,0	2,9	3,0	4,0	3,9	4,1	3,8	3,9	3,9	4,0	4,1	4,7	5,2	4,9	4,8	4,8	4,4	4,1	4,2	4,3	4,2	3,9	3,7	3,5	3,5	3,1	3,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,6	
Kronobergs län	3,1	3,0	3,0	3,1	3,7	3,7	3,6	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	4,2	4,8	5,3	5,5	5,3	5,2	4,9	5,8	5,9	5,7	5,1	4,6	4,5	4,3	4,1	3,8	2,6	2,5	2,5	2,5	2,6	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	
Kalmar län	3,9	3,8	3,8	4,0	5,0	5,1	5,2	5,2	5,3	5,2	5,4	5,5	6,1	7,0	7,9	7,8	7,7	7,6	7,1	6,8	8,0	8,2	7,9	7,3	6,5	6,1	5,8	5,5	5,4	3,9	3,5	3,5	3,6	3,5	3,8	3,7	3,3	3,4	3,4	
Gotlands län	1,8	1,7	1,6	1,9	2,5	2,4	2,3	2,2	2,4	2,8	2,8	3,2	3,5	3,9	4,9	4,6	4,4	4,5	4,8	4,2	5,9	5,6	5,1	4,3	4,5	4,5	4,4	4,7	4,5	2,9	3,0	3,1	3,2	3,9	4,3	4,1	3,7	3,9	3,9	
Blekinge län	4,2	4,4	4,4	4,9	5,1	5,5	5,3	5,2	5,5	5,7	6,1	7,0	7,4	8,0	8,5	9,1	9,0	8,9	8,4	10,3	10,1	9,0	8,0	7,6	7,5	7,0	7,5	7,3	5,4	5,2	5,2	5,3	5,4	5,6	5,6	5,3	4,8	5,0	5,0	
Kristianstads län	2,1	2,1	2,2	2,3	2,8	2,9	3,0	2,9	3,1	3,3	3,5	3,5	4,0	4,6	5,3	5,4	5,3	5,3	5,1	4,8	5,6	5,4	5,3	4,7	4,4	4,2	3,9	3,7	3,5	2,6	2,4	2,4	2,3	2,4	2,4	2,5	2,4	2,5	2,4	2,5
Malmöhus län	2,4	2,3	2,3	2,5	4,0	4,2	4,5	4,6	4,6	4,6	4,9	5,2	5,7	7,1	8,4	8,1	7,6	7,1	6,7	6,3	6,3	6,7	6,9	6,0	5,3	5,1	5,2	4,7	4,5	3,6	3,4	3,5	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,5	3,6	
Hälsö län	2,7	2,7	2,8	2,8	3,8	4,0	4,1	3,9	3,9	3,8	3,8	3,8	4,3	4,4	5,2	5,1	5,0	5,1	5,1	4,7	5,3	4,8	4,9	4,7	4,4	4,0	3,7	3,4	3,2	2,2	2,0	4,3	2,1	2,0	2,0	2,0	1,9	2,1	2,1	
Greteborg och Bohus län	4,0	3,9	3,8	3,2	5,0	5,3	6,5	6,7	7,0	6,2	6,3	6,7	9,4	10,9	12,0	10,3	10,6	10,8	11,5	9,0	9,5	11,0	9,5	8,8	7,6	6,8	6,9	5,9	5,5	4,6	4,0	2,0	4,1	4,3	4,4	4,4	4,4	3,8	4,0	4,0
Älsborgs län	2,8	2,7	2,7	2,8	3,8	3,8	4,3	4,2	4,2	4,0	4,2	4,4	4,9	5,4	6,0	5,7	5,5	5,3	4,9	5,6	8,1	5,7	5,2	4,5	4,3	4,1	3,9	3,7	2,8	2,6	4,1	2,7	2,9	3,0	2,9	2,7	2,8	2,8	2,8	
Skaraborgs län	2,7	2,5	2,5	2,5	2,9	3,0	3,1	3,0	3,3	3,3	3,3	3,5	3,7	4,3	4,9	5,1	5,2	5,2	5,0	4,6	5,5	7,4	4,9	4,5	4,2	4,0	3,9	3,7	3,4	2,6	2,3	2,8	2,5	2,7	2,8	2,4	2,2	2,4	2,4	2,4
Värmlands län	3,6	3,6	3,9	4,0	5,2	5,1	5,5	5,3	5,7	5,8	5,9	6,0	6,9	8,4	8,9	8,6	8,9	8,9	8,3	8,0	9,0	9,3	8,2	7,6	7,0	7,1	6,7	6,5	6,3	4,6	4,3	2,4	4,3	4,3	4,6	4,7	4,1	4,4	4,4	
Örebro län	3,8	3,8	3,7	4,1	5,7	5,6	5,9	6,1	6,1	6,0	6,0	6,1	6,8	8,7	8,6	7,9	7,6	7,3	6,7	5,8	6,8	5,5	6,8	6,2	6,1	6,1	5,8	5,5	5,2	4,2	3,6	4,2	4,0	4,1	4,2	3,7	3,3	3,6	3,6	
Västmanlands län	3,3	3,3	3,5	3,8	6,6	6,2	6,3	5,9	6,1	6,6	6,1	6,4	7,3	8,7	9,2	8,4	7,7	7,3	6,5	5,8	6,8	6,1	6,7	6,3	6,0	6,1	5,9	5,4	5,3	3,9	3,8	3,9	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,2	3,5
Norrbergs län	3,7	3,6	4,2	4,5	6,9	6,4	6,2	6,1	6,3	6,8	6,6	6,4	7,3	9,5	10,6	9,3	8,8	8,5	7,3	6,7	7,8	6,0	7,4	6,8	6,1	5,8	5,6	5,5	5,3	3,6	3,5	4,0	3,7	3,8	3,9	3,8	3,3	3,4	3,4	3,4
Gästrik län	3,7	3,5	4,0	4,9	6,1	5,4	5,6	5,7	6,1	6,4	6,5	6,7	9,2	11,7	12,5	11,6	11,7	11,4	9,9	9,4	11,7	10,2	10,6	9,6	8,5	8,5	8,1	7,7	7,3	5,6	5,1	3,7	5,1	4,9	5,3	5,1	4,3	4,6	4,6	
Västernorrlands län	4,9	4,7	5,0	5,8	6,1	6,4	6,5	6,3	6,7	7,6	7,4	7,9	10,4	11,9	13,4	12,5	13,3	14,1	14,1	13,1	14,7	10,9	10,6	9,9	9,5	9,1	6,9	6,2	5,0	6,0	5,8	6,0	5,6	4,9	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
Jämtlands län	2,7	2,8	3,5	4,9	5,0	5,4	5,9	6,3	7,0	7,0	7,0	8,5	10,5	10,9	9,7	9,6	9,7	8,3	7,5	9,3	7,8	8,0	6,8	6,0	5,8	5,9	5,7	5,6	4,0	6,4	4,1	4,1	4,0	4,2	4,0	4,2	4,0	4,3	4,3	4,3
Västertorrens län	3,2	3,1	3,4	3,6	4,1	4,8	4,9	4,8	5,0	5,2	5,2	5,3	5,6	7,0	7,4	6,9	7,2	6,7	6,2	6,1	7,8	6,6	6,0	5,9	5,9	5,4	5,3	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
Norrbottens län	5,6	5,5	5,6	5,8	6,8	8,0	8,7	8,6	8,5	9,4	9,6	11,8	14,8	15,9	15,0	16,6	17,9	16,3	16,3	18,3	10,3	15,2	13,7	13,1	13,1	12,3	12,4	12,3	11,9	9,3	8,6	4,4	8,9	7,6	7,4	7,5	7,2	6,7	6,7	

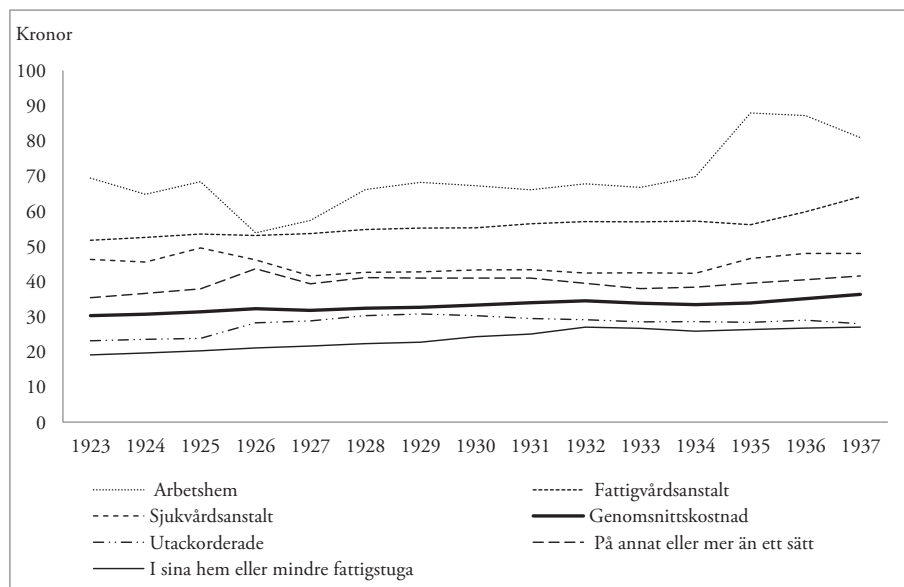
Källa: Fattigvårdsundersökningarna 1919–1956

APPENDIXTABELL 3A Anledningarna till att hushåll erhållit fattigvård 1923 till 1937

År	Ortillräcklig					Den			Alla	
	Sjukdom	arbets- förmåga	Arbets- löshet	Drycken- skap	Lätja och liknöjdhet	Talrik familj	försörjnings- pliktiges död	Avvikande		Andra orsaker
1923	35 861	14 324	11 421	452	1 179	3 968	1 399	1 520	9 990	80 114
1924	38 582	17 571	8 778	402	1 099	4 127	1 227	1 376	11 021	84 183
1925	41 553	17 861	12 986	442	1 247	4 071	1 355	1 320	12 224	93 059
1926	42 977	20 164	16 629	389	1 076	3 661	653	886	9 432	95 867
1927	44 613	19 747	19 571	298	1 008	3 838	611	834	10 089	100 609
1928	45 983	20 971	22 272	352	969	4 209	662	765	10 284	106 467
1929	49 456	21 138	17 502	336	982	4 339	639	830	10 424	105 646
1930	51 900	20 708	22 230	338	706	4 126	507	771	9 899	111 185
1931	44 741	14 180	41 786	256	438	4 177	200	366	8 715	114 859
1932	69 474	27 106	84 035	333	636	5 584	477	702	11 950	200 297
1933	81 665	28 653	105 307	285	527	5 985	499	599	13 164	236 684
1934	81 833	26 344	75 701	301	401	5 767	425	530	10 940	202 242
1935	82 284	27 262	60 283	346	433	6 311	436	508	15 183	193 046
1936	82 701	27 645	53 175	371	492	6 607	460	528	13 837	185 816
1937	81 801	26 227	38 709	342	477	7 312	403	503	10 677	166 451

Källa: Fattigvårdsutredningarna 1923–1937

APPENDIXFIGUR 1A Kostnad för fattigvårdens olika typer per månad och per individ åren 1923–1937



Källa: Fattigvårdsutredningarna 1923–1937

APPENDIXTABELL 4A Fattigvård i de fyra olika kommuntyperna som fanns på landsbygden mellan 1913 och 1951

År	Skogs-kommuner	Industri-kommuner	Blandade kommuner	Jordbruks-kommuner
1913	4,14	3,94	3,29	3,1
1914	4,09	4,05	3,26	3,06
1915	4,39	4,27	3,33	3,03
1916	4,39	4,12	3,25	2,94
1917	4,06	4,03	3,13	2,85
1918	3,89	4,04	3,07	2,74
1919	4,03	4,14	3,09	2,7
1920	4,17	3,99	3,03	2,68
1921	4,57	4,27	3,14	2,61
1922	5,26	4,68	3,26	2,71
1923	5,63	5,65	3,75	2,9
1924	6,5	5,52	3,93	3,01
1925	6,75	5,76	4,06	3,08
1926	6,68	5,62	4,02	3,01
1927	7,4	5,94	4,14	3,05
1928	8,25	6,24	4,35	3,14
1929	7,79	6,28	4,5	3,29
1930	7,76	6,48	4,64	3,41
1931	9,35	7,98	5,39	3,66
1932	12,01	9,73	6,36	4,11
1933	12,27	10,61	7,25	4,81
1934	10,16	9,51	7,76	5,71
1935	10,21	9,31	7,87	5,91
1936	10,26	9,26	7,94	6,12
1937	9,37	8,63	7,33	5,69
1938	9,1	8	6,9	5,2
1939	12,1	8,4	8,2	6,3
1940	10,9	8,8	7,8	5,9
1941	10,4	9	7,4	5,8
1942	8,9	8,3	6,9	5,2
1943	8,2	7,3	6,2	4,8
1944	8,1	7,1	6,1	4,5
1945	8,5	6,7	5,8	4,3
1946	7,9	6,4	5,5	4,1
1947	7,8	5,9	5,3	3,9
1948	6,3	4,3	3,8	2,8
1949	5,4	3,8	3,3	2,3
1950	5,7	3,9	3,4	2,3
1951	5,3	3,9	3,4	2,2

Källa: Fattigvårdsutredningarna 1913–1951

APPENDIXTABELL 5A Regressionsresultat för procentandelen i olika län som emottagit hemunderstöd 1920–1950 med standardfelet

	Beroende variabel: socialbidragstagande i procent av befolkningen						
	Bivariat regression	Multivariat regression utan år	Multivariat regression 1	Multivariat regression 2	Multivariat regression 3	Multivariat regression 4	Multivariat regression 5
	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta
Arbetslöshet %	1,855 0,366	1,869 0,368	0,355 0,277	0,406 0,278	0,369 0,278	0,497 0,282	
Industrialiseringsgrad %	0,007 0,028	0,022 0,032	0,06 0,022	0,066 0,022	0,033 0,019		0,065 0,022
Nettomigration %	-0,057 0,066	-0,068 0,066	-0,104 0,043	-0,118 0,042		-0,045 0,038	-0,109 0,043
Skogsmark %	0,017 0,014	0,008 0,013	0,014 0,008	0,018 0,008	0,018 0,008	0,018 0,008	0,015 0,008
Äldre %	0,0407 0,069	-0,077 0,073	-0,287 0,053	-0,288 0,054	-0,274 0,054	-0,244 0,053	-0,297 0,053
År 1920			ref. kat	ref. kat	ref. kat	ref. kat	ref. kat
1930			2,506*** 0,414	2,390*** 0,412	2,575*** 0,421	2,418*** 0,427	2,762*** 0,364
1940			4,899*** 0,459	4,791*** 0,459	5,056*** 0,46	4,937*** 0,475	5,140*** 0,42
1950			1,325*** 0,492	1,153*** 0,486	1,648*** 0,477	1,743*** 0,483	1,392*** 0,491
n		96	96	96	96	96	96
Adjusted R ²		0,2536	0,693	0,686	0,682	0,671	0,691
F-värde		5,98***	27,25***	30,08***	30,12***	28,10***	30,68***

APPENDIXTABELL 6A Regressionsresultat för procentandelen i olika län som emottagit hemunderstöd 1920–1950. Sambandsanalys utan beta-standardiserade variabler

	<i>Beroende variabel: Fattigårdsunderstödda i procent av befolkningen</i>					
	Bivariat regression	Multivariat regression utan år	Multivariat regression 1	Multivariat regression 2	Multivariat regression 4	Multivariat regression 5
Arbetslöshet %	1.855***	1.869***	0.355*	0.406*	0.497**	
Industrialiseringsgrad %	0.006*	0.022*	0.060***	0.066***		0.065***
Nettomigration %	-0.057*	-0.068*	-0.103**	-0.118***	-0.044*	-0.108**
Skogsmark %	0.017*	0.008*	0.014**		0.017*	0.015***
Äldre %	-0.040*	-0.077*	-0.287***	-0.288***	-0.243***	-0.296***
År 1920			ref. kat	ref. kat	ref. kat	ref. kat
1930			2.507***	2.390***	2.418***	2.762***
1940			4.898***	4.791***	4.936***	5.140***
1950			1.325***	1.153***	1.743***	1.393***
n		96	96	96	96	96
Adjusted R ²			0.693	0.686	0.671	0.690

APPENDIXTABELL 7A Resultat från regressioner som analyserar sambandet mellan tidsbegränsade arbeten, arbetslöshet och socialhjälpstagande mellan åren 1987 och 2001, med standardfelet

Ålder	<i>Beroende variabel: socialbidragstagande</i>					
	18-59 Multivariat regression beta	18-59 Multivariat regression beta	18-59 Multivariat regression beta	18-24 Multivariat regression beta	18-24 Multivariat regression beta	18-24 Multivariat regression beta
	1	2	3	4	5	6
Arbetslöshet %	0,419 0,051		0,724 0,047	0,494 0,055	0,424 0,05	
Tidsbegränsade anställningar %	0,14 0,015	0,227 0,014		0,068 0,033	0,127 0,023	0,23 0,054
Könsdummy (man) %	0,045 0,355	1,081 0,398	-1,203 0,402	-1,861 0,789		1,88 1,317
F-test	147,05	129,73	119	53,45	66,22	10,47
n	150	150	150	30	30	30
Adjusted R Square	0,746	0,633	0,613	0,844	0,818	0,395

APPENDIXTABELL 8A Anledningar till varför man fick socialhjälp i procent uppdelat på hushållstyper år 1959

	Ensam man	Ensam- stående kvinna utan barn	Ensam- stående kvinna med barn	Makar utan barn	Makar med barn	Samtliga
Antal	9 110	11 280	7 250	4 360	8 200	40 200
Hälsoskäl	73,9	93,2	38,9	89,9	63,9	72,6
Alkohol	16,2	1,5	2,1	3,9	12,1	7,4
Otillräcklig inkomst	2,6	6,2	19,2	7,8	18,5	10,4
Arbetslöshet	21,2	5,1	7,9	11,9	18,3	12,7
Kriminalitet	11,4	2	9,8	3,9	13,3	8
Vård av mindreråriga barn	0,1	1,2	55,6	1,1	16,5	13,9
Dödsfall i familjen	0,8	1,2	2,1	0,5	0,2	1
Övriga	4,9	4,9	6,1	6,4	7,1	5,7
Totala antalet procent	131,1	115,3	141,7	125,4	149,9	131,7

Källa: 1959 års socialhjälpundersökning s.71, där flera olika skäl till understödet rapporterats, vilket innebär att det totala antalet blir större än 100 procent.

APPENDIXTABELL 9A Andelen arbetslösa bland de understödda

År	Andel arbetslösa	Källa
1913	0,7	Fattigvårdslagstiftningen. D. 3, Statistiska Undersökningar Rörande Den Svenska Fattigvården, s.118.
1914-1922		
1923	14	Fattigvårdsundersökningarna
1924	10	Fattigvårdsundersökningarna
1925	14	Fattigvårdsundersökningarna
1926	17	Fattigvårdsundersökningarna
1927	20	Fattigvårdsundersökningarna
1928	21	Fattigvårdsundersökningarna
1929	17	Fattigvårdsundersökningarna
1930	20	Fattigvårdsundersökningarna
1931	31	Fattigvårdsundersökningarna
1932	42	Fattigvårdsundersökningarna
1933	44	Fattigvårdsundersökningarna
1934	37	Fattigvårdsundersökningarna
1935	31	Fattigvårdsundersökningarna
1936	29	Fattigvårdsundersökningarna
1937	23	Fattigvårdsundersökningarna
1938-1949		
1950	1,5	Korpi 1971 s.53
1951	1,5	Korpi 1971 s.53
1952	5	Korpi 1971 s.53
1953	5	Korpi 1971 s.53
1954	5	Korpi 1971 s.53
1955	5	Korpi 1971 s.53
1956	5	Korpi 1971 s.53
1957	5	Korpi 1971
1958	6	Korpi 1971 s.53
1959	5 och 9	1959 års socialhjälpundersökning/Korpi 1971
1960	5	Korpi 1971 s.53
1961	5	Korpi 1971 s.53
1962	5	Korpi 1971 s.53
1963	5	Korpi 1971 s.53
1964	1,5	Korpi 1971 s.53
1965	1,5	Korpi 1971 s.53
1966		
1967		
1968	19	1968 års socialhjälpundersökning
1969-1972		
1973	18	Klienterna och socialvården Puide 1981
1974	28	Klienterna och socialvården Puide 1981
1975	19	
1976-1979		

Forts.

Forts.

År	Andel arbetslösa	Källa
1980	31 och 41	Den svenska fattigdomen
1981	31	
1982	27 och 32	Per Aspera ad acta-en studie av socialbidragsutveckling i Umeå
1983	41	Klienterna och socialtjänsten/ Socialbidrag och socialbidragstagarna i Strängnäs
1984	18	Socialbidragstagarnas levnadsförhållanden 1983-1985
1985	32 och 42	Klienterna, arbetet och arbetslösheten/Den svenska fattigdomen
1986	12 och 34	Social rapport 1997/Kommunförbundet källa 1987:2 s.86
1987	18,1 och 40	Halleröd varför får folk socialbidrag s. 244
1988		
1989		
1990		
1991	14	Social Rapport 1994 s.87
1992		
1993		
1994	25	Social Rapport 1997
1995	26	Social Rapport 1997
1996		
1997	37,6	Halleröd varför får folk socialbidrag s. 244
1998	43,30	Ekonomiskt bistånd årsstatistik
1999	37,38	Ekonomiskt bistånd årsstatistik
2000	35,44	Ekonomiskt bistånd årsstatistik
2001	32,27	Ekonomiskt bistånd årsstatistik
2002	32,41	Ekonomiskt bistånd årsstatistik
2003	32,61	Ekonomiskt bistånd årsstatistik
2004	31,80	Ekonomiskt bistånd årsstatistik
2005	35,39	Ekonomiskt bistånd årsstatistik
2006	44,19	Ekonomiskt bistånd årsstatistik
2007	33,30	Ekonomiskt bistånd årsstatistik
2008	37,20	Ekonomiskt bistånd årsstatistik
2009	45,00	Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd
2010	48,00	Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd
2011	46,00	Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd
2012	47,00	Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd

APPENDIXTABELL 10A Anledningar till att man erhållit understöd 2009–2012

Försörjningshinder för vuxna biståndstagare 2009-2012				
Försörjningshinder/år	2009	2010	2011	2012
Arbetslös otillräcklig ersättning	7	12	13	16
Arbetslös väntar ersättning	1	2	2	2
Arbetslös ingen ersättning	26	25	25	28
Flykting alt. anhörig introduktion	11	9	6	1
Sjukskriven otillräcklig sjukpenning	1	1	1	1
Sjukskriven väntar sjukpenning	0	1	1	1
Sjukskriven ingen ersättning	7	5	6	7
Sjuk- eller aktivitetsersättning	5	5	4	4
Sjuk- el. aktivitsträning väntar ersättning	1	1	1	1
Arbetshinder sociala skäl	12	10	11	11
Föräldraledig otillräcklig ersättning	3	3	3	3
Föräldraledig väntar föräldrapenning	0	0	0	0
Arbetar deltid otillräcklig inkomst	2	3	3	3
Arbetar deltid väntar inkomst	0	1	1	1
Arbetar heltid otillräcklig inkomst	1	1	1	1
Arbetare heltid väntar inkomst	1	1	1	1
Språkhinder	6	5	6	7
Utan försörjningshinder	2	3	3	3
Annat försörjningshinder	7	7	7	8
Uppgift saknas	6	6	4	1
Avrundat i procent	100	100	100	100
Antal vuxna	116 485	277 465	264 249	252 763

Arbetslös

Arbetslös otillräcklig ersättning
 Arbetslös väntar på ersättning
 Arbetslös ingen ersättning
 Flykting alt. anhörig introduktion

Sjukskriven

Sjukskriven otillräcklig sjukpenning
 Sjukskriven väntar sjukpenning
 Sjukskriven ingen ersättning
 Sjuk- eller aktivitetsersättning
 Sjuk- eller aktivitsträning väntar ersättning

Arbetshinder sociala skäl**Föräldraledig**

Föräldraledig otillräcklig ersättning
 Föräldraledig väntar föräldrapenning
Utan/annat försörjningshinder
 Utan/annat försörjningshinder

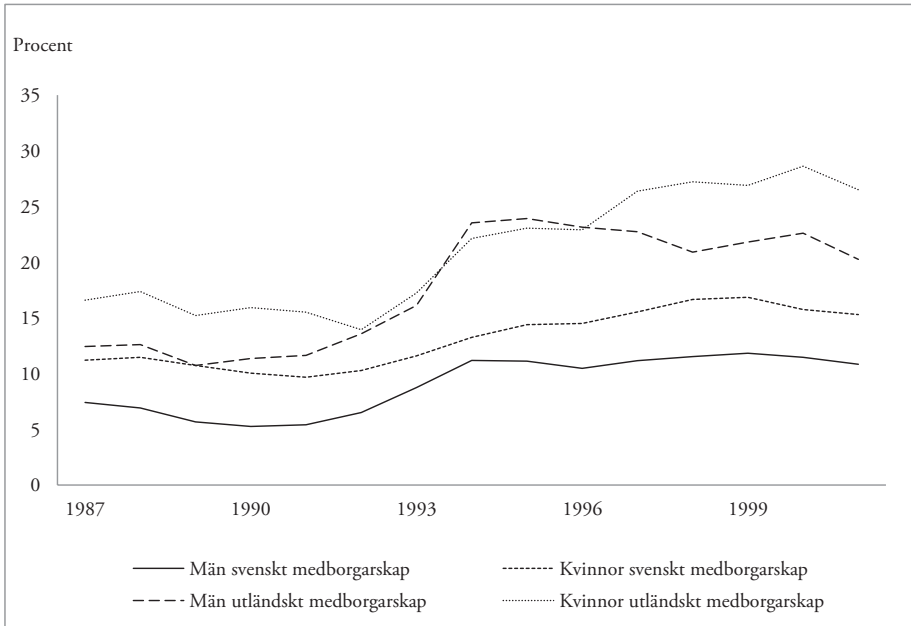
Arbetar

Arbetar deltid otillräcklig inkomst
 Arbetar deltid väntar inkomst
 Arbetar heltid otillräcklig inkomst
 Arbetar heltid väntar inkomst

Språkhinder

Uppgift saknas

APPENDIXFIGUR 2A Tidsbegränsade anställningar hos män och kvinnor i åldern 20–64 år med utländskt och svenskt medborgarskap

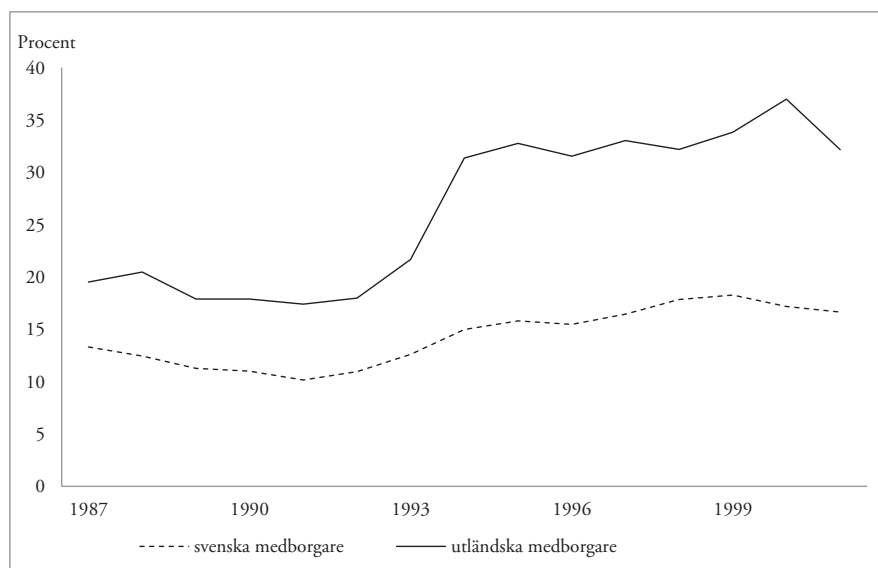


Källa: Arbetskraftsundersökningarna

Not: Efter 2001 rapporteras inte tillfälliga anställningar uppdelat på medborgarskap i arbetskraftsundersökningarna.

Figur 2A visar på andelen av de anställda som har haft tillfälliga anställningar mellan åren 1987 och 2001 uppdelat på medborgarskap och kön. De med utländskt medborgarskap, och i synnerhet kvinnor med utländskt medborgarskap, ökar tydligare än gruppen med svenskt medborgarskap. En lika framträdande ökning skedde också mellan 1991 och 1994, vilket kan härledas till legaliseringen av privata arbetsförmedlingar. Efter 1996 fortsätter ökningen för kvinnor med utländskt medborgarskap, medan den börjar avta för män med utländskt medborgarskap.

APPENDIXFIGUR 3A Personer i procent som haft tillfälliga anställningar av hela andelen anställda uppdelat på svenska och utländska medborgare 20–64 år, åren 1987–2001



Källa: Arbetskraftsundersökningarna 1987 till 2001

Not: Efter 2001 rapporteras inte tillfälliga anställningar uppdelat på medborgarskap i arbetskraftsundersökningarna

Figur 3A visar på andelen av alla anställda med tillfälliga anställningar mellan åren 1987 och 2001 som hade svenskt respektive annat medborgarskap. Skillnaden mellan svenska och utländska medborgare låg på mellan 7 och 8 procent under slutet av 1980-talet. Från och med år 1993 och fram till år 2001 hade tillfälliga anställningar ökat dubbelt så mycket hos dem med utländskt medborgarskap, och låg vid början av 2000-talet cirka 14 till 15 procent högre än för de svenska medborgarna. Ungefär 32 till 37 procent av dem med utländskt medborgarskap hade tidsbegränsade anställningar mellan åren 1994 och 2001. Detta ska ses i förhållande till dem med svenskt medborgarskap, där 15 till 18 procent hade tidsbegränsade anställningar under samma period. Ökningen för gruppen med utländskt medborgarskap är också betydligt större än för gruppen med svenskt medborgarskap mellan åren 1992 och 1994, vilket indikerar att legaliseringen av bemanningsföretag hade klart större påverkan på dem med utländskt medborgarskap, och att denna grupp i allt större utsträckning har fått agera reservarmé på den svenska arbetsmarknaden. Det finns tyvärr ingen tillgänglig, kontinuerlig statistisk efter år 2001 över hur många invandrare eller människor med utländskt medborgarskap som har innehaft tidsbegränsade anställningar.

13. Källor och litteratur

13.1 Källor

13.1.1 Statistik

- Arbetskraftsundersökningarna (AKU) årsmedeltal 1963–2012.* Statiska centralbyrån.
- Det svenska samhället och arbetslösheten 1914–1924: berättelse.* Stockholm: Statens arbetslöshetskommission 1929.
- SCB *Statistisk årsbok för Sverige* 1914–2012.
- Socialhjälpen i län och kommuner 1967: En undersökning.* Stockholm: Socialdepartement 1969.
- SoS: *Ekonomiskt bistånd års statistik 2001–2012* Socialstyrelsen.
- SoS: *Fattigvårdsundersökningarna.* 1913–1955. Socialstyrelsen.
- SoS: *Folk- och bostadsräkningen.* (FoB) 1910–1985, Statistiska Centralbyrån.
- SoS: *Orsaker till behov av och ändamål med utbetalat ekonomiskt bistånd – förslag till utveckling av den officiella statistiken.* Socialstyrelsen 2007.
- SoS: *Sociala Meddelanden 1931:5.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- SoS: *Socialbidrag 1982–2000.* Socialstyrelsen.
- SoS: *Socialhjälpsundersökningarna.* 1956–1981 Socialstyrelsen.
- SoS: *Socialstyrelsens variabelförteckning 2014*
- SoS: *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2009–2012,* Socialstyrelsen.
- SoS: *Svensk Hemindustri. D. 1, utredningens huvudresultat.* Stockholm: Socialstyrelsen 1917.
- SoS: *Svensk Hemindustri. D. 2, monografier.* Stockholm: Socialstyrelsen 1917.
- Statens arbetslöshetskommissions berättelse 1925–1934.* Stockholm, 1937. Statens arbetslöshetskommission.
- SU-59. *Socialhjälpsundersökning 1959.* Sveriges Officiella Statistik: Stockholm 1961.
- SU-68. *Socialhjälpsundersökningen 1968.* Sveriges Officiella Statistik: Stockholm 1974.
- Utdrag ur Socialstyrelsen statistikdatabas över vilka som erhållit socialbidrag 1998–2012.

13.1.2 Kvalitativa källor

- Arbetslöshetskunnigas manuskript 1934.*
- Bagge, Gösta. *Frihet eller socialism: Högerens valhandbok 1944.* Uppsala: Svenska biet 1994.
- Cassel, Gustav. *Teoretisk socialekonomi.* Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag 1934.
- För arbete och bröd – Kommunistiska partiets valmanifest 1932, 1932.*
- Förändringar i arbetskraftsundersökningarna.* Bakgrundsfakta till arbetsmarknadsstatistiken 1992:1. Stockholm: statistiska centralbyrån 1992.
- Heckscher, Eli F. *Gammal och ny ekonomisk liberalism.* Stockholm: Norstedt & Söner, 1921.
- Nationalencyklopedins Nätupplaga,* 2014.
- Ohlin, Bertil. *Fri eller dirigerad ekonomi?* Stockholm: Folk & samhälle 1982.
- P.M. Angående den ambulerande skrivbyråverksamheten.* Stockholm: Inrikesdepartementet 1966.
- SCB: Begrepp och definitioner AKU.

SoS: *Skogsbygdens arbets- och levnadsvillkor. D. 1, undersökningens huvudresultat.* Stockholm: Socialstyrelsen, 1938.

Wigfors, Ernst. *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram: De 27 punkterna med motivering.* Stockholm: Sveriges socialdemokratiska arbetareparti 1944.

13.1.3 Lagar och propositioner

Bruzelius, Anders, ed. *vårdlagarna i lydelse den 1 juli 1980 jämte socialtjänstlagen (1980:620), Lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, Sekretesslagen (1980:100).* Älvsjö: Skeab 1980.

Den nya fattigvårdslagen. 1. Malmö, 1918.

Fattigvårdsförordning 1847:23, n.d.

Fattigvårdslagstiftningen. D. 1, förslag till lag om fattigvården m.fl. Författningar. Fattigvårdslagstiftningskommittens Betänkanden: Stockholm 1915.

Fattigvårdslagstiftningen. D. 3, statistiska undersökningar rörande den svenska fattigvården. Fattigvårdslagstiftningskommittens betänkanden: Stockholm 1915.

Förordning Ang. fattigvården af den 9 juni 1871, jemte tillhörande författningar. Stockholm: Huldbergs bokhandel 1871.

Lag (1991:746) Om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft.

Lag (1993:440) Om privat arbetsförmedling

Lag om socialhjälp m.fl. lagtexter med ändringar och tillägg t.o.m. 1 november 1956. Svenska socialvårdsförbundets lagtexter; 1. Stockholm 1956.

Nya fattigvårdslagen af den 9 juni 1871: andra upplagan, tillökt med innehållsförteckning och fullständigt sakregister. Stockholm: Bonnier 1871.

Proposition 1935:83,"

Proposition 1991/92:51 Om en ny småföretagspolitik,"

Underdånigt betänkande, med förslag till förordning angående fattigvården i riket m.m. Stockholm: Samson & W 1871.

13.1.4 Statens offentliga utredningar och departementsserier

SOU 1928:9 *Betänkande och förslag angående arbetslöshetsförsäkring, arbetsförmedling och reservarbeten.* Stockholm: Nordiska bokhandeln 1928.

SOU 1931:20 *Arbetslöshetsutredningens betänkande. 1, arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker.* Stockholm: Nordiska bokhandeln 1931.

SOU 1934:1 *Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2, Bilagor, Bd 2, finanspolitikens ekonomiska verkningar.* Stockholm: Nordiska bokhandeln 1934.

SOU 1934:11 *Utredning angående åtgärder för bekämpande av ungdomsarbetslösheten.* Stockholm: Nordiska bokhandeln 1934.

SOU 1934:12 *Arbetslöshetsutredningens betänkande. 2, Bilagor, Bd 4, penningpolitik, offentliga arbeten, subventioner och tullar som medel mot arbetslöshet: bidrag till expansionens teori.* Stockholm: Nordiska bokhandeln 1934.

SOU 1934:14 *Undersökningar angående det sociala hjälpklientelet.* Stockholm: Nordiska bokhandeln 1934.

SOU 1935:6 *Arbetslöshetsutredningens betänkande: Åtgärder mot arbetslöshet.* Stockholm: Nordiska bokhandeln 1935.

SOU 1936:21 *Arbetslöshetsundersökningen.* Stockholm: Nordiska bokhandeln 1936.

SOU 1936:32 *Svensk arbetslöshetspolitik åren 1914–1935: redogörelse.* Stockholm: Nordiska bokhandeln 1936.

- SOU 1939:13 *Rationaliseringsutredningens betänkande. D. 1, motiv och förslag*. Stockholm, 1939.
- SOU 1947:24 *Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan*. Stockholm 1947.
- SOU 1948:39 *Socialvårdskommitténs betänkande: Utredning och förslag angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*. Stockholm 1948.
- SOU 1948:45 *Svenskt långtidsprogram 1947–1952/53*. Stockholm 1948.
- SOU 1950:11 *Socialvårdskommitténs betänkande utredning och förslag angående lag om socialhjälp m.m. (socialhjälpslag)*. Stockholm 1950.
- SOU 1951:30 *Ekonomiskt långtidsprogram 1951–1955*. Stockholm: Nordiska bokhandeln 1951.
- SOU 1952:11 *Yttranden m.m. över 1950 års långtidsutrednings betänkande ekonomiskt långtidsprogram 1951–1955*. Stockholm: Nordiska bokhandeln 1952.
- SOU 1956:53 *Balanserad expansion: Betänkande*. Stockholm 1956.
- SOU 1957:10 *Balanserad expansion: Betänkande. bilagor, särskilda utredningar*. Stockholm 1957.
- SOU 1963:40 *Arbetslöshetsförsäringen: Betänkande*. Stockholm 1963.
- SOU 1965:9 *Arbetsmarknadspolitik: Betänkande*. Stockholm 1965.
- SOU 1967:18 *Invandringen: Problematik och handläggning: utlänningsutredningens betänkande, 2*. Stockholm 1967.
- SOU 1970:34 *Svenska folkets inkomster: Betänkande: del 1*. Stockholm 1970.
- SOU 1971:44 *Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet: Betänkande. bilagor till KSA-utredningens betänkande*. Stockholm 1971.
- SOU 1974:39 *Socialvården: Mål och medel: principbetänkande*. Stockholm 1974.
- SOU 1974:69 *Invandrarutredningen. 1974:69*. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förlaget 1974.
- SOU 1975:90 *Arbete åt alla: Delbetänkande från sysselsättningsutredningen*. Stockholm: Liber förlag/Allmänna förlaget 1975.
- SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg: Lagar och motiv: socialutredningens slutbetänkande*. Stockholm: Liber förlag/Allmänna förlaget 1977.
- SOU 1979:24 *Sysselsättningspolitik för arbete åt alla: Slutbetänkande*. Stockholm: Liber förlag/Allmänna förlaget 1979.
- SOU 1979:90 *Regional arbetsfördelning inom industrin: Forskarrapport från expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)*. Stockholm: Liber förlag/Allmänna förlaget 1979.
- SOU 1984:31 *Arbetsmarknadspolitik under omprövning: Betänkande*. Stockholm: Liber förlag/Allmänna förlaget 1984.
- SOU 1984:58 *Invandrar- och minoritetspolitiken: Slutbetänkande*. Stockholm: Liber förlag/Allmänna förlaget 1984.
- SOU 1990:31 *Perspektiv på arbetsförmedlingen*. Rapporter Från EFA, Stockholm: Allmänna förlaget 1990.
- SOU 1992:116 *Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft: Betänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget 1992.
- SOU 1993:52 *Ersättning vid arbetslöshet: Betänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget 1993.
- SOU 1996:151 *Bidrag genom arbete: En antologi: betänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer 1996.
- SOU 1999:46 *Ökade socialbidrag: En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996: delbetänkande*. Stockholm: Fakta info direkt 1999.
- SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling: Slutbetänkande*. Stockholm Fakta info direkt, 1999
- SOU 2000:3 *Välfärd vid vägskalet: Utvecklingen under 1990-talet*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer 2000.
- SOU 2000:37 *Välfärdens förutsättningar: Arbetsmarknad, demografi och segregation: antologi från kommittén välfärdsbokslut*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer 2000.
- SOU 2000:40 *Välfärd och försörjning: Antologi från kommittén välfärdsbokslut*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer 2000.
- SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete: Betänkande*. SOU 2007:2. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer 2007.

- Ds 1999:58 *Kontrakt för arbete: rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*. Ds: Departementsserien, Stockholm: Fakta info direkt 1999.
- Ds S 1986:7 *Socialbidrag: en faktaredovisning och probleminventering: Delrapport från en arbetsgrupp i socialdepartementet*. Stockholm: Liber/Allmänna förlag 1986.
- Ds S 1987:2 *Om socialbidrag: analyser av utvecklingen under 1980-talet: Slutrapport från en arbetsgrupp i socialdepartementet*. Stockholm: Allmänna förlag 1987.
- Ds S 2007:47 *En effektivare arbetslöshetsförsäkring*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet: 2007.

13.2 Litteratur

- Alm, Susanne. *Utanförskap*. Stockholm: Dialogos 2011.
- Andersen, Torben M och Michael Svarer. "Flexicurity—the Danish Labour-Market Model." *Ekonomisk Debatt* 1, 2006
- Andersson, Jenny. *Mellan tillväxt och trygghet: Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden*. Uppsala Studies in Economic History: 67. Uppsala 2003.
- Andren, Thomas och Björn Gustafsson. "Patterns of Social Assistance Receipt in Sweden." *International Journal of Social Welfare* 13, no. 1: 55–68. 2004
- Back, Pär-Erik. *En klass i uppbrott: Den fackliga lantarbetarrörelsens uppkomst och utveckling*. Malmö: Framtiden 1961.
- Barbieri, Paolo. "Flexible Employment and Inequality in Europe." *European Sociological Review*, 2009.
- Bergmark, Åke. *Socialbidrag och försörjning: En studie av bidragstagande bland ensamstående utan barn*. Rapport i socialt arbete; 55. Stockholms Universitet 1991.
- Bergström, Ola. *Den nya arbetsmarknaden: Bemanningsbranschens etablering i Sverige*. Lund: Academia Adacta 2007.
- Brass, Tom. "Is the Industrial Reserve Army a Racist Concept?" *Capital & Class* 38, no. 3 s. 616–21. 2014
- Braverman, Harry. *Arbete och monopolkapital: Arbetets degradering i det tjugonde århundradet*. Stockholm: Rabén & Sjögren 1985.
- Braverman, Harry. *Labor and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century*. New York: Monthly Review 1999
- Breman, Jan. *Review: A Bougus Concept? The Precariat: The New Dangerous Class*. New Left Rev LTD 6 ND, 2013.
- Buret, Eugène *De la misère des classes laborieuses en Angleterre et en France: de la nature de la misère, de son existence, de ses effets, de ses causes, et de l'insuffisance des remèdes qu'on lui a opposés jus'ici: avec l'indication des moyens propres à en affranchir les sociétés* Paris :Paulin 1840
- Byrne, David. "Social Exclusion and Capitalism The Reserve Army across Time and Space." *Critical Social Policy* 17, no. 50: s.27–51, 1997
- Cammack, Paul. "Making Poverty Work." *Socialist Register* 38, 2009.
- Castel, Robert. *From Manual Workers to Wage Laborers: Transformation of the Social Question*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers, 2003.
- Childs, Marquis William. *Sweden: The Middle Way*. New Haven: Yale University Press 1936.
- Crompton, Rosemary. "Employment, Flexible Working and the Family." *The British Journal of Sociology* 53, no. 4: s.537–58, 2002
- Crosland, Anthony. *The Future of Socialism*. London: Constable and Robinson 2006.
- Dahlberg, Matz. *Välfärdsrådets rapport 2008: Fattigdom i folkhemmet: från socialbidrag till självförsörjning*. Välfärdsrådets Rapport; 2008. Stockholm: SNS förlag 2008.

- Davis, Mike. *Slum: Världens storstäder*. Lund: Arkiv förlag 2007.
- Delander, Wadensjö, och Thoursie, *Arbetsförmedlingens Historia*. Stockholm: Allmänna förlaget, 1991
- Denning, M. "Wageless Life." *New Left Review* volume 66, 2010.
- Draper, Hal. *The Concept of the "Lumpenproletariat" in Marx and Engels*. Institut de science économique appliquée 1972.
- Edebalk, Per Gunnar. "Folkpension och åldringsvård: Om svensk socialpolitik 1903–1950." *Socialvetenskaplig Tidskrift*, no. 2–3: s.131–50, 2003.
- Edebalk, Per Gunnar. *Från motstånd till genombrott: Den svenska arbetslöshetsförsäkringen 1935–54*. Meddelanden Från Socialhögskolan / Lunds Universitet; 1988:3, 1988.
- Edling, Christofer. *Kvantitativa metoder: Grundläggande analysmetoder för samhälls- och beteendevetare*. Lund: Studentlitteratur 2003.
- Ekström, Veronica. *Individens eget ansvar och samhällets stöd: En utvärdering av Skärholmsmodellen vid jobbcentrum sydväst*. Socialtjänstförvaltningen, forsknings- och utvecklingsenheten 2005.
- Elmér, Åke. *Folkpensioneringen i Sverige: Med särskild hänsyn till ålderspensioneringen*. Lund: Gleerup förlag 1960.
- Engels, Friedrich. *Den arbetande klassens läge i England: Från egna iakttagelser och autentiska källor*. Marxismens klassiker. Göteborg: Proletärkultur 1983.
- Erici, Bernt och Nils Roth. *Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935–1980*. Stockholm: Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) 1981.
- Eriksson, Lena. *Arbete till varje pris: Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International 2004.
- Esping-Andersen, Gösta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity 1990.
- Foster, John Bellamy, och Robert W. McChesney. *The Endless Crisis: How Monopoly-Finance Capital Produces Stagnation and Upheaval from the USA to China*. New York: Monthly Review Press 2012.
- Franzén, Eva. "Invandrare och socialbidrag." *Socialvetenskaplig tidskrift* 4: s.279–304. 1997.
- Franzén, Eva M. *I välfärdsstatens väntrum: Studier av invandras socialbidragstagande*. Skriftserien Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete; 2002:5, 2003.
- Giertz, Anders. *Making the Poor Work: Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund Dissertations in Social Work; 19. Lund Universitet: Socialhögskolan 2004.
- Glyn, Andrew. *Capitalism Unleashed: Finance Globalization and Welfare*. Oxford University Press 2006.
- Grover, Chris och Linda Piggott. "Disabled People, the Reserve Army of Labour and Welfare Reform." *Disability & Society* 20, no. 7: s.705–17, 2005.
- Gustafsson, Björn. *Socialhjälpens bestämningsfaktorer*. Stockholm: DSF: Socialdepartement 1983.
- Gustafsson, Björn, Renato Aguilar och Max M. Zamanian-B. *Invandring och försörjning*. Göteborg: Daidalos 1990.
- Halleröd, Björn. "Making Ends Meet: Perceptions of Poverty in Sweden." *Scandinavian Journal of Social Welfare* 4, no. 3: s.174–89 1995.
- Halleröd, Björn. *Den svenska fattigdomen: En studie av fattigdom och socialbidragstagande*. Arkiv avhandlingsserie; 36. Lund: Arkiv förlag 1991.
- Halleröd, Björn. "Varför får folk socialbidrag? Analys av socialbidragstagandets bestämningsfaktorer." I *Socialvetenskaplig tidskrift*, Volume:2–3, s. 238–265, 2003.
- Halleröd, Björn och Daniel Larsson. "Poverty, Welfare Problems and Social Exclusion." *International Journal of Social Welfare* 17, no. 1: s.15–25. 2008.
- Harvey, David. *A Companion to Marx's Capital*. London: Verso 2010.
- Harvey, David. *Kapitalets gåta och kapitalismens kriser*. Stockholm: Tankekraft 2011.
- Hirdman, Yvonne. *Med kluvan tunga: LO och genusordningen*. Stockholm: Atlas förlag 1998.
- Hofsten, Erland och Hans Lundström. *Swedish Population History: Main Trends from 1750 to 1970*. Urval; 8. Liber Förlag 1976.

- Höjer, Karl J. *Svensk socialpolitisk historia*. Stockholm: Norstedts förlag 1952.
- Holgersson, Leif. *Socialhjälp under debatt*. Stockholm: Tiden förlag 1972.
- Inghe, Gunnar. *Fattiga i folkhemmet: En studie av långvarigt understödda i Stockholm*. Stockholm 1960.
- Inghe, Gunnar och Maj-Britt Inghe. *Den ofärdiga välfärden*. Stockholm: Tiden/Folksam 1967.
- Isaksson, Kerstin, och Lars Svedberg. *Permanent tillfällighet: Om arbete och socialbidragstagande i en klientgrupp*. Rapport i socialt arbete 44. Stockholm universitet: Socialhögskolan 1989.
- Jameson, Fredric. *Representing Capital: A Commentary of Volume One*. London: Verso 2011.
- Johansson, Jesper. *Så gör vi inte här i Sverige. Vi brukar göra så här: retorik och praktik i LO:s invandrarpolitik 1945–1981*. Växjö: Växjö University Press 2008.
- Jones, Owen. *Chavs: The Demonization of the Working Class*. London: Verso 2011.
- Jönsson, Leif Roland och Bengt Starrin. "I socialt underläge: en explorativ studie av arbetslösa socialbidragsökande". Meddelanden från socialhögskolan Lunds universitet; 1999:4. Lund: Socialhögskolan 1999.
- Junestav, Malin. *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Uppsala Studies in Economic History, 72. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 2004.
- Junestav, Malin. *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden: politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring - en historik*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) 2007.
- Karlsson, Lynn och Ulla Wikander. *Kvinnoarbete och könssegregering i svensk industri 1870–1950: tre uppsatser*. Uppsala Papers in Economic History. Research Report; 9. Uppsala: Department of Economic History 1986.
- Keynes, John Maynard. *The Collected Writings of John Maynard Keynes. Vol. 9, Essays in Persuasion, Chapter: A Short View of Russia*. London: Macmillan 1972.
- Kilander, Einar. *Skogsarbetarna organiserar sig: Minnen från 1920- och 30-talet i Västernorrland*. Lycksele: Svenska skogsarbetareförbundet 1987.
- Kjellberg, Anders. "Facklig organisering och arbetsmarknad: marginalisering av ungdomar och invandrare?" I *Har den svenska modellen överlevt krisen?: Utvecklingstendenser i arbetslivet inför 2000-Talet* Vol.37 s.49–74, / Ed. Stig Tegle. Stockholm: Arbetslivsinstitutet 2000.
- Kjellberg, Anders. "Vilka hoppade av a-kassan eller avstod från att gå med? En studie av a-kassornas medlemsras." *Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Department of Sociology: Lund University Research Reports* 2010.
- Knutsson, Gert och Kjell Stridsman. *Fattiga i Sverige: Vem behöver socialbidrag och varför?* Stockholm: Allmänna förlaget 1988.
- Korpi, Walter. *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen: Arbete, fackförening och politik i Sverige*. Stockholm: Prisma i samarbete med institutet för social forskning 1978.
- Korpi, Walter. *Fattigdom i välfärden: om människor med socialhjälp*. Tidens Samhällsstudier Stockholm: Tiden 1973.
- Korpi, Walter. "Poverty, Social Assistance and Social Policy in Post-War Sweden." *Acta Sociologica* 18, s.120–41, 1975.
- Kyle, Gunhild. *Gästarbeterska i manssamhället: Studier om industriarbetade kvinnors villkor i Sverige*. Stockholm: Liber Förlag 1979.
- Landgren, Karl-Gustav. *Den "Nya Ekonomien" i Sverige: J.M. Keynes, E. Wigforss, B. Ohlin och utvecklingen 1927–39*. Ekonomiska Studier; 3. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1960.
- Lindbeck, Assar. "The Swedish Experiment." *Journal of Economic Literature* 35, no. 3: s.1273–1319, 1997.
- Lindbeck, Assar. *Work Disincentives in the Welfare State*. Univ. Institute for International Economic Studies 1980.
- Lindbeck, Assar, och Dennis J. Snower. "Involuntary Employment as an Insider-Outsider Dilemma," Seminar Paper / Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Stockholm: IIES, 1984.

- Lindbeck, Assar. "The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment." *MIT Press Books* 1, 1989.
- Lindqvist, Rafael, och Staffan Marklund. "Forced to Work and Liberated from Work." *International Journal of Social Welfare* 4, no. 4: s. 224–37, 1995.
- Lindvall, Johannes. *The Politics of Purpose: Swedish Macroeconomic Policy after the Golden Age*. Göteborg Studies in Politics; 84. Göteborg: Department of Political Science 2004.
- Lundequist, Karsten. *Socialhjälpstaganade: Utveckling och orsaker 1945–1965: med en intensivundersökning av hjälptagandet i Uppsala*. Uppsala Studies in Economic History; 13. Uppsala: Almqvist & Wiksell International 1976.
- Lundh, Christer. *Spelets regler: Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850–2000*. Stockholm: SNS förlag 2002.
- Lundh, Christer och Rolf Ohlsson. *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. Stockholm: SNS förlag 1994.
- Lundström, Tommy. *Arbetslösheten och socialvården: En historisk studie 1906–1985*. Rapport utförsäkringsprojektet, Stockholm: Socialhögskolan 1986.
- Magnusson, Lars. "Den svenska arbetslösheten i ett längre perspektiv." *Ekonomisk debatt* 28, no. 1: s.33–42, 2000.
- Malthus, Thomas. R. *The Works of Thomas Robert Malthus. Vol. 1, An Essay on the Principle of Population*. London: Pickering & Chatto 1986.
- Marklund, Staffan. "The Decomposition of Social Policy in Sweden." *Scandinavian Journal of Social Welfare* 1, no. 1:s. 2–11, 1992.
- Marklund, Staffan. *Garanterad fattigdom eller garanterat grundskydd?: Välfärdsstat och sociala problem vid 80-talets mitt*. Stockholm: SSR 1987.
- Marklund, Staffan. "Structures of Modern Poverty." *Acta Sociologica* 33, no. 2 s.125–40, 1990.
- Marklund, Staffan, och Stefan Svallfors. *Dual Welfare: Segmentation and Work Enforcement in the Swedish Welfare System*. Umeå. Research Reports from the Department of Sociology, University of Umeå 1987.
- Marx, Karl. *Kapitalet: Kritik Av Den Politiska Ekonomin. Bok 1, Kapitalets Produktionsprocess*. Lund: Cavefors förlag 1974.
- Marx, Karl, *Capital: A Critique of Political Economy. Volume. 1* Harmondsworth: Penguin in association with New Left Review 1976.
- Milton, Pia. *Arbete i stället för bidrag?: Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 2006.
- Milton, Pia och Reinhold Bergström. "Uppsalamodellen och socialbidragstagarna." *En Effektutvärdering*. Stockholm: Socialstyrelsen 1998.
- Minkler, Meredith och Robyn Stone. "The Feminization of Poverty and Older Women." *The Gerontologist* 25, no. 4 s.351–57, 1985.
- Möller, Gustav. *Ett genombrott: Den svenska socialpolitiken: utvecklingslinjer och framtidsmål*. Stockholm: Tiden 1944.
- Myrdal, Gunnar. *Amerikas väg: En uppfordran till överflödssambället*. Skrifter utgivna av utrikepolitiska institutet. Stockholm: Rabén & Sjögren 1963.
- Nationalencyklopedins nätupplaga*, 2014.
- Nasenius, Jan och Kristin Ritter. *Delad välfärd: Svensk socialpolitik förr och nu*. Scandinavian University Books. Stockholm: Esselte studium 1974.
- Nilsson, Malin. *Taking Work Home: Labour Dynamics of Women Industrial Homeworkers in Early Twentieth Century Sweden*, Göteborg: Gothenburg studies in Economic History 2015.
- Nyström, Örjan. *Det kluvna samhället: Perspektiv på samhällets omvandling*. Stockholm: Carlsson 1995.
- Nordisk Familjebok* från årgång 1909 Redaktör: Th. Westrin. Nordisk familjeboks förlags aktiebolag. Stockholm 1909.

- Offe, Claus. "Some Contradictions of the Modern Welfare State". *Critical Social Policy* 2, no. 5: s.7–16, 1982.
- Ohlsson, Rolf och Jonas Olofsson. *Arbetslöshetens dilemma: Motsättningar och samförstånd i svensk arbetslöshetsdebatt under två hundra år*. Stockholm: SNS förlag 1998.
- Olofsson, Jonas. *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning: en diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830–1920*. Lund Studies in Economic History, 6. Lund: Lund University Press 1996.
- Park, Robert E. "Human Migration and the Marginal Man." *American Journal of Sociology* 33, no. 6: s. 881–93, 1928.
- Pearce, Diana. "The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare" i *Urban and Social Change Review* 11: s. 28–36, 1978.
- Pearce, Diana. "Women, Work, and Welfare: The Feminization of Poverty" *Working Women and Families* 4: s.103, 1979.
- Peck, Jamie. *Workfare States*. New York: Guilford Press 2001.
- Polanyi, Karl. *Den stora omdaning: Marknadsekonomins uppgång och fall*. Arkiv moderna klassiker. Lund: Arkiv förlag 2002.
- Prado, Svante och Christer Lundh. "The Swedish Urban-Rural Wage Gap, 1865–1985,"
- Puide, Annika. *Socialbidrag i forskning och praktik. Kapitel 3 hundra år av understöd*. Salonen, Tapio. Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete 2000.
- Rauhut, Daniel. *Fattigvård, socialbidrag och synen på fattigdom i Sverige 1918–1997*. Lund Studies in Economic History, 18. Stockholm: Almqvist & Wiksell International 2002.
- Rauhut, Daniel. *Vägen till arbete: Om Stockholms stads arbete med olika grupper av arbetslösa socialbidragstagare*. Forsknings- och utvecklingsenheten, socialtjänstförvaltningen, Stockholms Stad; 2007:2. Stockholm: Forsknings- och utvecklingsenheten, 2007.
- Rauhut, Daniel. "Var det bättre förr? Om flyktingar, kommunerna och socialbidragen 1945–1965." *Institute of Migration Web-Report Series No. 75*, 2012.
- Rowntree, B. Seebohm. *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan 1902.
- Salonen, Tapio. *Margins of Welfare: A Study of Modern Functions of Social Assistance*. Torna Hällestad: Hällestad press 1993.
- Salonen, Tapio och Rickard Ulmestig. *Nedersta trappsteget: En studie om kommunal aktivering*. Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete 2004.
- SCB: *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975–1995*. Levnadsförhållanden. Statistiska centralbyrån (SCB) 1997.
- Schön, Lennart. *En modern svensk ekonomisk historia: Tillväxt och omvandling under två sekel*. Stockholm: SNS förlag 2007.
- Schwarz, David och Mattias Tydén. *Svensk invandrar- och minoritetspolitik 1945–1968*. Prisma-Debatt. Stockholm: Prisma förlag 1971.
- Silenstam, Per. *Arbetskraftsutbudets utveckling i Sverige 1870–1965*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1970.
- Silver, Hilary. "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms." *Int'l Lab. Rev.* 133: 531, 1994.
- Skogh, Sven. *Arbetets marknad*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1963.
- Sociala Meddelanden 1952:2, "Fattigvård och barnavård till utlänningar under 1950" Socialstyrelsen
- Sommestad, Lena. *Sågverksarbetarna i strukturomvandlingen: hur arbetsstyrkan vid söderhamns och söderålas exportsågverk förändrades till storlek och sammansättning under mellankrigstiden*. Människor och arbete. Serie A. Gävle: Länsmuseum i Gävleborgs län 1983.
- SoS Rapport: *11 Roster om socialbidrag: en antologi*. SoS-rapport 1997:5. Stockholm: Socialstyrelsen 1997.

- Soss, Joe., Richard C. Fording, och Sanford F. Schram. *Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*. Chicago: University of Chicago Press 2011.
- Standing, Guy. *Prekariatet: Den nya färliga klassen*. Göteborg: Daidalos 2013.
- Stenberg, Sten-Åke. "Unemployment and Economic Hardship: A Combined Macro-and Micro-Level Analysis of the Relationship between Unemployment and Means-Tested Social Assistance in Sweden." *European Sociological Review* 14, no. 1, 1998.
- Sträng, Gunnar. *Nya socialhjälpslagen 1956*. Stockholm: Wilhelmssons bokförlag 1956.
- Svanberg, Ingvar. *Tusen år av invandring: En svensk kulturhistoria*. Stockholm: Gidlunds förlag 1992.
- Svedberg, Lars. *En bok om marginalitet*. Rapport i socialt arbete; 67. Stockholm: universitet socialhögskolan 1994.
- Svärd, Hans, Per Gunnar Edebalk, and Eskil Wadensjö. *Vägar till välfärd: Idéer, Inspiratörer, Kontroverser, Perspektiv*. Stockholm: Liber förlag 2013.
- Svärd, Hans, and Marie-Anne Egerö. *Villkorandets politik: Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder - då och nu*. Malmö: Égalité 2008.
- Tham, H. "Trends among Social Assistance Recipients in Sweden since 1945." *Scandinavian Journal of Social Welfare* 2, no. 3: s.158–66, 1993.
- Therborn, Göran. "Classes and States: Welfare State Developments, 1881–1981." *Studies in Political Economy* 14, 1984.
- Therborn, Göran. "Karl Marx Returning The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories." *International Political Science Review* 7, no. 2: s.131–64, 1986.
- Therborn, Göran. "Welfare States and Capitalist Markets." *Acta Sociologica* 30, no. 3–4: s.237–54, 1987.
- Therborn, Göran. *Why Some Peoples Are More Unemployed than Others: [the Strange Paradox of Growth and Unemployment]*. London: Verso 1986.
- Thorén, Katarina Hjertner. *Kommunal aktiveringspolitik: en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) 2005.
- Tingsten, Herbert. *Den svenska socialdemokratins idéutveckling. 1. Den svenska arbetarklassens historia*. Stockholm: Tiden 1941.
- Tingsten, Herbert. *Den svenska socialdemokratins idéutveckling. 2. Den svenska arbetarklassens historia*. Stockholm: Tiden 1941.
- Tussing, A. Dale. "The Dual Welfare System" *Society* 2. s.50–58, 1974.
- Wacquant, Loïc. "Prisoner Reentry as Myth and Ceremony." *Dialectical Anthropology* 34, no. 4: s.605–20. 2010
- Wallentin, Hans. *Arbetslöshet och levnadsförhållanden i Göteborg under 1920-Talet: Meddelanden från ekonomisk-historiska institutionen vid Göteborgs universitet*; 42. Göteborg: Göteborgs universitet 1978.
- Wallentin, Hans. *Svensk fattigvård under mellankrigstiden*. Rapport från högskolan i Östersund, FoU; 1990:2,1990.
- Weyland, John. *A Short Inquiry into the Policy, Humanity and Past Effects of the Poor Laws*. London: Printed for J. Hatchard 1807.
- Wigforss, Ernst. *Den ekonomiska krisen*. Stockholm: Tiden 1931.
- Wigforss, Ernst. "Socialismen i socialdemokratien." Tiden 1959.
- Wikander, Ulla. *Delat arbete, delad makt: om kvinnors underordning i och genom arbete: en historisk essä*. Uppsala Papers in Economic History. Research Report; 28. Uppsala: University 1991.
- Yalcin, Zeki. *Facklig gränspolitik: Landsorganisationens invandrings- och invandrapolitik 1946–2009*. Örebro: Örebro universitet 2010.
- Åmark, Klas. *Facklig makt och fackligt medlemska: De svenska fackförbundens medlemsutveckling 1890–1940*. Lund: Arkiv förlag 1986.

Åmark, Klas. *Hundra år av välfärdsolitik: Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*. Umeå: Boréa förlag 2005.

Åmark, Klas, och Urban Lundberg. "Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000." *Scandinavian Journal of History* 26, no. 3: s.157–76, 2001

MEDDELANDEN FRÅN EKONOMISK HISTORISKA INSTITUTIONEN VID GÖTEBORGS
UNIVERSITET (1-73)

MEDDELANDEN FRÅN EKONOMISK HISTORISKA INSTITUTIONEN,
HANDELSHÖGSKOLAN VID GÖTEBORGS UNIVERSITET (74-100)

1. Sture Mårtenson: Agiot under kreditsedelepoken 1789-1802. 1958.
2. Marianne Nilsson: Öresundstullsräkenskaperna som källa för fraktfarten genom Öresund under perioden 1690-1709. 1962.
3. Rolf Adamson: Den svenska järnhanteringens finansieringsförhållanden. Förlagsinteckningar 1800-1884. 1963.
4. Rolf Adamson: De svenska järnbrukens storleksutveckling och avsättningsinriktning 1796-1860. 1963.
5. Martin Fritz: Gustaf Emil Broms och Norrbottens järnmalm. En studie i finansieringsproblematiken under exploateringstiden 1891-1903. 1965.
6. Gertrud Wessberg: Vänersjöfarten under 1800-talets förra hälft. 1966.
7. Rolf Adamson: Järnavsättning och bruksfinansiering 1800-1860. 1966.
8. Sture Martinius: Befolkningsrörlighet under industrialismens inledningskede i Sverige. 1967.
9. Ingemar Nygren: Svensk sparbanksutlåning 1820-1913. En analys av de större sparbankernas kreditgivning. 1967.
10. Carin Sällström-Nygren: Vattensågar och ångsågar i Norrland under 1800-talet. 1967.
11. Martin Fritz: Järnmalmproduktion och järnmalmemarknad 1883-1913. De svenska exportföretagens produktionsutveckling, avsättningsinriktning och skeppningsförhållanden. 1967.
12. Martin Fritz: Svensk järnmalmsexport 1883-1913. 1967.
13. Gösta Lext: Mantalskrivningen i Sverige före 1860. 1968.
14. Martin Fritz: Kirunagruvornas arbetskraft 1899-1905. Rekrytering och rörlighet. 1969.
15. Jan Kuuse: Varaktiga konsumtionsvarors spridning 1910-1965. En indikator på välståndsutvecklingen i Sverige. 1969. (Akademiförlaget).
16. Ingela Elison: Arbetarrörelse och samhälle i Göteborg 1910-1922. 1970.
17. Sture Martinius: Agrar kapitalbildning och finansiering 1833-1892. 1970.
18. Ingemar Nygren: Västsvenska sparbankers medelplacering 1820-1913. 1970.
19. Ulf Olsson: Lönepolitik och lönestruktur. Göteborgs verkstadsarbetare 1920-1949. 1970.
20. Jan Kuuse: Från redskap till maskiner. Mekaniserings-spridning och kommersialisering inom svenskt jordbruk 1860-1910. 1970.
21. Sture Martinius: Jordbruk och ekonomisk tillväxt i Sverige 1830-1870. 1970.
22. Ingemar Nygren: Svenska sparbankers medelplacering 1914-1968. En undersökning av de större sparbankerna. 1970.
23. Jan Kuuse: Inkomstutveckling och förmögenhetsbildning. En undersökning av vissa yrkesgrupper 1924-1959. 1970.
24. Ulf Olsson: Regionala löneskillnader inom svensk verkstadsindustri 1913-1963. 1971.
25. Kent Olsson: Hushållsinkomst, inkomstfördelning och försörjningsbörda. En undersökning av vissa yrkesgrupper i Göteborg 1919-1960. 1972.
26. Artur Attman: The Russian and Polish markets in international trade 1500-1650. 1973.
27. Artur Attman: Ryssland och Europa. En handelshistorisk översikt. 1973.

28. Ulf Olsson: Upprustning och verkstadsindustri i Sverige under andra världskriget. 1973.
29. Martin Fritz: German steel and Swedish iron ore 1939-1945. 1974.
30. Ingemar Nygren: Svensk kreditmarknad under freds- och beredskapstid 1935-1945. 1974.
31. Lars Herlitz: Jordegendom och ränta. Omfördelningen av jordbrukets merprodukt i Skaraborgs län under frihetstiden. 1974.
32. Hugo Kylebäck: Konsumentkooperation och industrikarteller. Kooperativa förbundets industriföretag före 1939 med särskild hänsyn till margarin-, kvarn-, gummi- och glödlampsbranscherna. 1974. (Rabén & Sjögren).
33. Martin Fritz: Ernst Thiel. Finansman i genombrottsstid. 1974.
34. Jan Kuuse: Interaction between agriculture and industry. Case studies of farm mechanisation and industrialisation in Sweden and the United States 1830-1930. 1974.
35. Lars Herlitz: Fysiokratismen i svensk tappning 1767-1770. 1974.
36. Sven-Olof Olsson: German coal and Swedish fuel 1939-1945. 1975.
37. Ulf Olsson: The creation of a modern arms industry. Sweden 1939-1974. 1977.
38. Sverker Jonsson: Annonser och tidningskonkurrens. Annonsernas roll i tidningsekonomi och betydelse för koncentrationsprocessen i Stockholm, Göteborg och Malmö. 1977.
39. Martin Fritz, Ingemar Nygren (red.) Ekonomisk-historiska studier tillägnade Artur Attman. 1977.
40. Bertil Andersson: Handel och hantverk i Göteborg. Två företagargrupperns ekonomiska utveckling 1806-1825. 1977.
41. Folke Karlsson: Mark och försörjning. Befolkning och markutnyttjande i västra Småland 1800-1850. 1978.
42. Hans Wallentin: Arbetslöshet och levnadsförhållanden i Göteborg under 1920- talet. 1978.
43. Sverker Jonsson: Annonsbojkotten mot Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning 1940. Myt eller realitet? 1979.
44. Ingemar Nygren: Riksgäldskontoret 1939-1945. Statlig upplåning för beredskap och räntestabilisering. 1979.
45. Hugo Kylebäck: Konsument- och lantbrukskooperationen i Sverige. Utveckling, samarbets- och konkurrensförhållanden före andra världskriget. 1979. Andra upplagan 1984.
46. Lars-Åke Engblom: Arbetarpressen i Göteborg. En studie av arbetarpressens förutsättningar, arbetarrörelsens presspolitik och tidningskonkurrensen i Göteborg 1890-1965. 1980.
47. Ingemar Nygren: Svensk kreditmarknad 1820-1875. Översikt av det institutionella kreditväsendets utveckling. 1981.
48. Jerker Carlsson: The limits to structural change. A comparative study of foreign direct investment in Liberia and Ghana 1950-1971. 1981. (Nordiska Afrikainstitutet)
49. Lasse Cornell: Sundsvallsdistriktets sågverksarbetare 1860-1890. Arbete, levnadsförhållanden, rekrytering. 1982.
50. Martin Fritz, Ingemar Nygren, Sven-Olof Olsson, Ulf Olsson: The adaptable nation. Essays in Swedish economy during the Second World War. 1982. (Almqvist & Wiksell International.)
51. Bengt Berglund: Industrierbetarklassens formering. Arbete och teknisk förändring vid tre svenska fabriker under 1800-talet. 1982.
52. Sverker Jonsson: Pressen, reklamen och konkurrensen 1935-1978. 1982.
53. Carl-Johan Gadd: Järn och potatis. Jordbruk, teknik och social omvandling i Skaraborgs län 1750-1860. 1983.
54. Gösta Lext: Studier i svensk kyrkobokföring 1600-1946. 1984.

55. Lasse Cornell: Arbete och arbetsformernas utveckling. 1986.
56. Bengt Berglund: Kampen om jobben. Stålindustrin, facket och löntagarna under 1970-talskrisen. 1987.
57. Christina Johansson: Glasarbetarna 1860-1910. Arbete, levnadsförhållanden och facklig verksamhet vid Kosta och andra glasbruk under industrialismens genombrottsskede. 1988.
58. Urban Herlitz: Restadtegen i världsekonomin. Lokala studier av befolkningstillväxt, jordbruksproduktion och fördelning i Västsverige 1800-1860. Göteborg 1988.
59. Jan Bohlin: Svensk varvsindustri 1920-1975: lönsamhet, finansiering och arbetsmarknad. 1989.
60. Sven A. Björkenstam: Svenskt skeppsbyggeri under 1800-talet. Marknad och produktion. 1989.
61. Luis Bértola: The manufacturing industry of Uruguay, 1913-1961: a sectoral approach to growth, fluctuations and crisis. (Institute of Latin American Studies, Stockholm University Monograph Nr 20). Göteborg-Stockholm. 1990.
62. Bertil Fridén: På tröskeln till marknaden. Makt, institutionell kontext och ekonomisk effektivitet i Västsverige 1630-1800. 1991.
63. Lars Herlitz: Koppskatten i det äldre tjänstesamhället. Den mantalsskrivna befolkningen i Skaraborgs län 1699-1767. 1991.
64. Carl-Johan Gadd: Självhushåll eller arbetsdelning? Svenskt lant- och stadshantverk ca 1400-1860. 1991.
65. Mats Bladh: Bostadsförsörjningen 1945-1985. Det industriella byggandets uppgång och fall. 1992. (Statens institut för byggnadsforskning, Gävle)
66. Birgit Karlsson: Handelspolitik eller politisk handling. Sveriges handel med öststaterna 1946-1952. 1992.
67. Jan Jörnmark: Coal and Steel in Western Europe 1945-1993: Innovative Change and Institutional Adaptation. 1993.
68. Torbjörn Mårtensson: Bantågens gång. Järnvägens godstrafik och dess anpassning till näringslivets rumslighet, branschstruktur och transportefterfrågan 1890-1985. 1994.
69. Jón Th. Thór: British Trawlers and Iceland 1919-1976. 1995. (Fiskeri- og Sjöfartsmuseet, Esbjerg)
70. Staffan Sundin: Från bokförlag till mediekoncern. Huset Bonnier 1909-1929. 1996.
71. Ulf Olsson (ed): Business and European Integration since 1800. Regional, National and International perspectives. 1997.
72. Martti Rantanen: Tillväxt i periferin. Befolkning och jordbruk i Södra Österbotten 1750-1890. 1997.
73. Rudolf Tempsch: Från Centraleuropa till folkhemmet. Den sudetyska invandringen till Sverige 1938-1955. 1997.
74. Åke Edén: Hävstången. Agrarkooperativa utvecklingsförsök i Östbengalen/Bangladesh 1860-1984. 1998.
75. Christina Mårtensson: Tjänstebefattning som kan för henne vara passande. Uppkomst och utveckling av könsbundna befattningar vid telegrafverket 1865-1984. 1998.
76. Björn Tropp: Att sätta spaden i jorden. Kommunalpolitiskt handlingsutrymme 1945-1985. 1999.
77. Kerstin Norlander: Människor kring ett företag. Kön, klass och ekonomiska resurser Liljeholmens Stearinfabriks AB 1872 -1939. 2000.
78. Christina Telasuo: Småstater under internationalisering. Valutamarknadens avreglering i Sverige och Finland på 1980-talet. En studie i institutionell omvandling. 2000

79. Bengt-Olof Andersson: Den svenska modellens tredje kompromiss. Efterkrigstidens välfärdspolitik med utgångspunkt från industrins kompetenssäkring och skolans refor-mering. 2000.
80. Berit Larsson: Svenska varor på svenska kölar. Staten, industrialiseringen och linjesjöfartens framväxt i Sverige 1890-1925. 2000.
81. Christina Dalhede: Handelsfamiljer på stormaktstidens Europamarknad 1. Resor och resande i internationella förbindelser och kulturella intressen. Augsburg, Antwerpen, Lübeck, Göteborg och Arboga. Warne förlag, Partille. 2001.
82. Christina Dalhede: Handelsfamiljer på stormaktstidens Europamarknad 2. Resor och resande i internationella förbindelser och kulturella intressen. Augsburg, Antwerpen, Lübeck, Göteborg och Arboga. Warne förlag, Partille. 2001.
83. Christina Dalhede: Handelsfamiljer på stormaktstidens Europamarknad 3. CD-rom. Warne förlag, Partille. 2001.
84. Lage Rosengren: Jord och folk. Om produktiva resurser i västsvensk blandbygd under 1700-talet. 2001.
85. Carina Gråbacke: Möten med marknaden. Tre svenska fackförbunds agerande under perioden 1945-1976. 2002.
86. Staffan Granér: Samhävd och rågång. Egendomsrelationer, ägoskiften och marknadsintegration i en värmländsk skogsbygd 1630-1750. 2002.
87. Ingela Karlsson: Kriget, staten och rederierna. Den svenska handelsflottan 1937-1947. 2003.
88. Torbjörn Mårtensson: Med öppen blick för framtiden och utvecklingen. Reglering och konkurrens inom den yrkesmässiga landsvägstrafiken 1921-1939. 2003.
89. Per Hallén: Järnets tid. Den svenska landsbygdsbefolkningens järninnehav och järnkonsumtion 1750-1870. 2003.
90. Linda Lane: Trying To Make A Living. Studies in the economic life of women in interwar Sweden. 2004.
91. Martin Kahn: Measuring Stalin's Strength during Total War. U.S. and British intelligence on the economic and military potential of the Soviet Union during the Second World War, 1939-45. 2004.
92. Carl-Johan Gadd, Staffan Granér, Sverker Jonsson (red.) Markets and Embeddedness. Essays in honour of Ulf Olsson. 2004.
93. Erik Örjan Emilsson: Before 'The European Miracles' Four Essays on Swedish Preconditions for Conquest, Growth and Voice. 2005.
94. Hrefna M. Karlsdóttir: Fishing on Common Grounds. The Consequences of unregulated Fisheries of North Sea Herring in the Postwar Period. 2005.
95. Oskar Broberg: Konsten att skapa pengar. Aktiebolagens genombrott och finansiell modern-isering kring sekelskiftet 1900. 2006.
96. Christina Dalhede: Viner, Kvinnor, Kapital – En 1600-talshandel med potential? Fjärrhandelsfamiljerna Jeronimus Möller i Lübeck och Sibrant Valck i Göteborg. Handelsfamiljer på Stormaktstidens Europamarknad 4. (Warne förlag), Partille-Göteborg 2006.
97. Christina Dalhede: Varor och Familjer, Lübeck och Göteborg. CD-Rom. Handelsfamiljer på Stormaktstidens Europamarknad 5. (Warne förlag), Partille-Göteborg 2006.
98. Peter Sandberg: Kartellen som sprängdes. Svensk bryggeriindustri under institutionell och strukturell omvandling 1945 – 1975. 2006.
99. Ann Ighe: I faderns ställe, Genus, ekonomisk förändring och den svenska förmyndarinstitutionen ca 1700-1860. 2007.
100. Oskar Broberg (red.): Ernfrid Browaldh. Strödda minnesbilder. 2007.

GOTHENBURG STUDIES IN ECONOMIC HISTORY

1. Svante Prado: *Aspiring to a Higher Rank. Swedish Factor Prices and Productivity in International Perspective 1860-1950*. 2008.
2. Mirko Ernkvist: *Creating player appeal. Management of Technological innovation and Changing Pattern of Industrial Leadership in the U.S. Gaming Machine Manufacturing Industry, 1965-2005*. 2009.
3. Klas Rönnbäck: *Commerce and colonisation. Studies of early modern merchant capitalism in the Atlantic economy*. 2010.
4. Eva Hasselgren: *Två vita och en brun, La Paloma och Notan. En studie av svensk alkoholpolitik och statliga restaurangföretag, cirka 1920-1974*. 2010.
5. Birgitta Jansson: *Inequality, Poverty and Income Mobility. Studies based on micro data for the city of Göteborg, Sweden, 1925–2003*. 2011.
6. Kent Olsson: *En västsvensk industrihistoria. Tiden fram till år 1950*. 2012.
7. Joacim Waara: *Svenska Arbetsgivareföreningen och arbetskraftsinvandringen 1945-1972*. 2012.
8. Staffan Albinsson: *Nothing New under the Sun. Essays on the Economic History of Intellectual Property Rights in Music*. 2013.
9. Erik Bengtsson: *Essays on trade unions and functional income distribution*. 2013.
10. Stefan Öberg: *Social bodies. Family and community level influences on height and weight, southern Sweden 1818–1968*. 2014.
11. Svenja Gärtner: *Wages, Inequality and Consequences for the Economy*. 2014.
12. Jesper Hamark: *Ports, dock workers and labour market conflicts*. 2014.
13. John Lapidus: *Social Democracy and the Swedish welfare model. Ideational analyses of attitudes towards competition, individualization, privatization*. 2015.
14. Malin Nilsson: *Taking work home. Labour dynamics of women industrial homeworkers in Sweden during the second industrial revolution*. 2015.
15. Lovisa Broström: *En industriell reservarmé i välfärdsstaten. Arbetslösa socialhjälpstagare i Sverige 1913–2012*. 2015.

Sverige har under 1900-talet varit något av ett flaggskepp för välfärdsstaten; med en omfattande utbyggnad av välfärden har man minskat den ekonomiska utsattheten för landets medborgare: avkommodifierat dem. Samtidigt bygger hela det svenska samhället på kapitalismens premisser. Karl Marx menade att en kapitalistisk stat alltid behöver tillgång till en fattig och desperat arbetskraft i reserv, som kan träda in på arbetsmarknaden vid uppgång och sparkas vid nedgång, och som även kan hålla nere lönekraven från övriga på arbetsmarknaden genom att ständigt utgöra ett konkurrenshot. Det finns här en klar motsättning i det svenska samhället: välfärdsstatens strävan att avkommodifiera sina medborgare och kapitalismens behov av en fattig reservarbetskraft. I denna avhandling, *En industriell reservarmé i välfärdsstaten*, analyseras denna motsättning mellan åren 1913 och 2012. Här analyseras frågan om huruvida de arbetslösa som inte har kvalificerat sig för arbetslöshetsförsäkringarna – och därmed måste vända sig till fattigvården och socialtjänsten – kan anses motsvara en industriell reservarmé. Denna avhandling vänder sig därmed emot tidigare ofta använda teorier om bland annat marginalisering, utanförskap, social exkludering och prekariat.

Denna avhandling visar också att arbetslösheten under 1900-talet har varit en ständigt närvarande anledning till att man erhållit socialhjälp, i motsats till vad tidigare forskning visat. Avhandlingens resultat visar dessutom på stora förändringar av vilka som har varit understödstagare, där i synnerhet en maskulinisering av socialhjälpstagandet är iögonfallande.

Lovisa Broström är forskare och lärare vid Ekonomisk-historiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Detta är hennes doktorsavhandling.

ISBN 978-91-86217-14-3

Avdelningen för ekonomisk historia
Institutionen för ekonomi och samhälle
Handelshögskolan
Göteborgs universitet
Box 625, 405 30 Göteborg
www.econhist.gu.se